

# Historische Studien

unter Mitwirkung der Herren Universitäts-Professoren: W. Andreas, O. Becker, G. Beckmann †, G. v. Below †, G. Beyerhaus, A. Brackmann, A. Cartellieri, F. Delitzsch †, W. Goetz, F. Hartung, A. Hasenclever, R. Holtzmann, P. Joachimsen †, H. Lietzmann, E. Marcks, F. Meinecke, G. Mentz, W. Mommsen, H. Oncken, F. Philippi, A. Wahl, A. Weber, G. Wolff, J. Ziekursch  
u. a. herausgegeben von Dr. Emil Ebering.

== Heft 325 ==

---

## Der Kampf um die preußische Selbstverwaltung im Jahre 1848

Von

**Kurt Utermann**

---

Verlag Dr. Emil Ebering  
Berlin 1937

Nachdruck mit Genehmigung vom  
Matthiesen Verlag, Lübeck

KRAUS REPRINT LTD.  
Vaduz  
1965

# Historische Studien

Neue Abhandlungen von Hermann Harnack, Professor der Theologie an der Universität Leipzig, und von Adolf Harnack, Professor der Theologie an der Universität Leipzig.

Verlag von Deichert, Leipzig.

Die Abhandlungen sind in zwei Bänden erschienen.

## Der Kampf um die preussische Selbstverwaltung im Jahre 1848

Reprinted from a copy in the collections of  
The New York Public Library

Adolf Harnack

Verlag von Deichert, Leipzig.

1897

Abhandlung von Hermann Harnack, Professor der Theologie an der Universität Leipzig, und von Adolf Harnack, Professor der Theologie an der Universität Leipzig.

Verlag von Deichert, Leipzig.

Printed in the United States of America

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einleitung . . . . .	5
1. Kapitel: Der vormärzliche Verwaltungsaufbau und seine Probleme in der politischen Entwicklung bis 1848 . . . . .	11
2. Kapitel: Die Selbstverwaltungsfragen im neuen politischen Leben bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung . . . . .	34
3. Kapitel: Das Ministerium Camphausen und eine vorläufige Verwaltungsreorganisation . . . . .	50
4. Kapitel: Der Verfassungsentwurf vom 20. Mai und seine Beurteilung . . . . .	59
5.—7. Kapitel: <i>Der Kampf der Nationalversammlung um die Vorlage von Selbstverwaltungsgesetzen</i> . . . . .	66
5. Kapitel: Der Beginn unter dem Ministerium Camphausen . . . . .	67
6. Kapitel: Der Kampf unter dem Ministerium Auerswald-Hanseemann:	
I. bis zum Ausscheiden von Rodbertus . . . . .	84
II. nach dem Ausscheiden von Rodbertus . . . . .	90
7. Kapitel: Die Kämpfe unter dem Ministerium Pfuel . . . . .	109
8. Kapitel: Der Umschwung unter dem Ministerium Brandenburg-Manteuffel . . . . .	116
9.—13. Kapitel: <i>Die geplanten Selbstverwaltungsgesetze.</i>	
9. Kapitel: Entstehung des Regierungsentwurfes der Gemeindeordnung . . . . .	123
10. Kapitel: Regierungsentwurf und Entwurf der Linken . . . . .	131

	Seite
11. Kapitel: Die Beratung der Gemeindeordnung in den Abteilungen	137
I. Gang, Verfahren und Grundsätze der Beratungen.	
II. Die Beratung.	
1. Gleichheit für Stadt und Land.	
2. Die Grundlage der Gemeinde: Gemeindemitgliedschaft und Wahlrecht.	
3. Die Organe der Gemeinde.	
a) Gemeindeversammlung.	
b) Gemeinderat.	
c) Gemeindevorstand.	
4. Gemeinde und Staat.	
a) Bestätigung des Gemeindevorstandes.	
b) Ausübung der Polizeigewalt.	
c) Aufsicht, Beanstandung, Auflösung.	
d) Genehmigung von Gemeinderatsbeschlüssen.	
5. Samtgemeinde und Einbeziehung der Gutsbezirke in den Gemeindeverband.	
III. Ergebnis der Abteilungsberatungen; Zentralabteilung.	
12. Kapitel: Die Kreis- Bezirks- und Provinzialordnung . . . . .	161
13. Kapitel: Stellungnahme der Öffentlichkeit . . . . .	170
Schluß . . . . .	183
Quellen- und Literaturverzeichnis . . . . .	187



## Einleitung.

Die Probleme der Selbstverwaltung sind auf deutschem Boden immer wieder mit besonderer Leidenschaft und eigentümlich hoher Einschätzung behandelt und umstritten worden. Das politische Ringen um Aufbau und Gestalt der Selbstverwaltung gehört im besonderen zu den Kennzeichen der inneren Geschichte Preußens.

Seit den Tagen des Freiherrn vom Stein hat die preußische Selbstverwaltung fast ununterbrochen im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzung gestanden: im Vormärz, im Jahre 1848, in der Reaktionszeit und im Bismarck-Reich. Neben den politischen Kämpfen gingen immer wieder geistige Bemühungen um das Selbstverwaltungsproblem einher, in der Breite und bei Einzelnen. Gneist, Lorenz von Stein und Gierke wandten ihm ihre Lebensarbeit zu. Hinter den Kämpfen wurden oft die tieferen Fragen der deutschen Volksordnung und Staatsgestaltung sichtbar.

Die Epoche der preußisch-deutschen Staatsgeschichte, in die diese Kämpfe um die Selbstverwaltung fielen, war nicht von einem einheitlichen Gesetz getragen. Der Liberalismus drang im 19. Jahrhundert in mannigfacher Gestalt erfolgreich vor und bestimmte schließlich weithin das Gesicht der Zeit. Dicht folgte die soziale Bewegung. Aber daneben und dazwischen behaupteten sich die Mächte, die den Staat bisher getragen hatten. Das ergab ein unaufhörliches Ringen zwischen den alten und den neuen Elementen, erfüllt von allen Spannungen und Gegensätzen, die in diesem Jahrhundert das innere Schicksal Deutschlands beherrschten. In Preußen traten die Gegensätze am schärfsten hervor. Die Spannungen zwischen dem Westen und dem Osten des Landes mußte der preußische Staat in seinem eigenen Gefüge austragen. Eine Kette schicksalsreicher Kämpfe begleitete daher vom Beginn des Jahrhunderts an seinen Weg. Im Kampf um die preußische Selbstverwaltung traten sich die Mächte, die um den preußischen Staat kämpften, sehr konkret gegenüber, und ihre sozialen und politischen Posi-

tionen kamen hier besonders greifbar zum Ausdruck. Denn während in Frankreich die Verwaltung früh zum Apparat und Instrument wurde, bei dem die Einwirkung auf die Stellenbesetzung der einzige politisch bedeutungsvolle Punkt war, wurde in Preußen der gesamte Aufbau der Verwaltung zum politischen Kampfbereich und warf wie in keinem anderen Lande eine Fülle von politischen, sozialen und geistigen Problemen auf, die politische Entscheidung erforderten.

Schon die ersten Bestrebungen, Preußen eine neue Gesamtverfassung zu geben, standen im Schatten der Selbstverwaltungsprobleme. Stein ging von der Verwaltung aus, um den preußischen Staat zu erneuern; er begann mit dem Aufbau einer städtischen und ländlichen Selbstverwaltung und nahm eine Neueinrichtung der staatlichen Behördenorganisation in Angriff. Das sollte ein anderer Weg sein: von unten aufsteigend, im Anschluß an das Historische, Reale statt der Uebernahme eines konstitutionellen Schemas. Aber es bedeutete noch mehr, wenn eine neue Verwaltung als Grundvoraussetzung einer neuen Gesamtverfassung hervorgehoben wurde: ein anderes Staatsbild, dem es deutsch und wesentlich erschien, zunächst den vielfältigen Volkskräften durch Selbstbetätigung in den unteren Bereichen eigenen Anteil am Staate zu geben und erst über einen Stufenbau von Selbstverwaltungskörperschaften zu einem Ganzen zu gelangen. Diese Gedanken lebten in Stein und Männern der Reformzeit wie Humboldt und Boyen und blieben fortan in mannigfacher Art bedeutsam. Damals fiel das vielberufene Wort Niebuhrs,<sup>1</sup> daß „die Freiheit ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung beruhe“. Vinckes „Darstellung der inneren Verwaltung Groß-Britanniens“ vom Jahre 1815 führte die englische Selbstverwaltung ins Feld und lobte die germanische Grundlage der Selbstverwaltung. „Das instinktive Verständnis für den Zusammenhang von Verfassung und Verwaltung“ zeichnete alle damaligen Bestrebungen für eine Gesamtverfassung aus.<sup>2</sup>

---

1. B. G. Niebuhr in der Vorrede zu Vinckes „Darstellung der inneren Verwaltung Groß-Britanniens“ 1815 S. III. Vgl. Vincke selbst a. a. O. S. 1 ff., 148 ff.

2. Treitschke Dt. Geschichte im 19. Jh. (Ausgabe bei F. W. Hendel



Die großen Pläne Steins scheiterten und die letzten Bemühungen seiner Nachfolger wurden gerade durch die erfolgreiche Bekämpfung der Kommunalordnung zu Fall gebracht, die der geplanten Gesamtverfassung zugrunde liegen sollte.<sup>3</sup> Es begann jene lange Epoche, in der die Städteordnung, die bürgerlich-westlichen Institutionen am Rhein, die Patrimonialherrschaft im Osten, das altständische System in Kreis und Provinz und eine mächtige Bürokratie nebeneinander standen.

Da Verwaltung den Kern der Staatsform bildete, die Preußen nunmehr den Wünschen nach einer Verfassung entgegenzustellen hatte, wurde die Auseinandersetzung wiederum von der Betonung der Verwaltung beherrscht. Ihre besondere Stellung im preußischen Staat wurde nun nicht mehr hervorgehoben, um ihre Erneuerung in den Vordergrund zu stellen, sondern um den eben in Verwaltung bestehenden Staatszustand, die besondere, preußische Form eines Verwaltungsstaates gegen eine konstitutionelle Verfassung auszuspielen. Unter Berufung auf die schlimmen Erfahrungen, die Frankreich mit seinem konstitutionellen Zustande durchgemacht habe, sprach man in der Restaurationszeit gerne aus, daß Verwaltung wichtiger sei als Verfassung, und die politische Gleichgültigkeit der bürgerlichen Schichten mochte dem Urteil des Bürokraten recht geben, der „den Sinn aller Klassen“ ungleich mehr auf administrative Verbesserungen als auf Verfassungsfragen gerichtet sah und im Verfassungsverlangen allein den Wunsch „nach Sicherheit der Person und des Eigentums“ erblickte, den in Preußen die gute Staatsverwaltung besser oder ebenso gut erfülle.<sup>4</sup>

Zahlreiche Argumente und Gedankenverbindungen tauchten auf, die ein Stück Geistesgeschichte der Zeit waren und auf lange hinaus in der Auseinandersetzung über die Verwaltungsprobleme lebendig blieben. Auch der Kampf der Historischen Rechtsschule um den Charakter des preußischen Staates bezog das Verwaltungsproblem mit ein und verteidigte das konkrete

---

1927) II S. 285, vgl. für diese gesamte Frage Treitschke a. a. O. I S. 265 f., II S. 490 ff., 579 ff., 625.

3. Treitschke III S. 98 ff.

4. Wehnert, Geist der preußischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft 1833 S. 3, 7 f.

Staatsbild mit den höchsten Waffen gegen den Konstitutionalismus. In Rankes „Politischem Gespräch“ fand auch dieser Zug des geistigen Ringens seinen feinsten Ausdruck.<sup>5</sup> Hegels Staatsphilosophie endlich drückte der ständisch und korporativ umkleideten preußischen Verwaltungsmonarchie den Stempel der Wissenschaft auf.<sup>6</sup>

Man benutzte Denkformen Hegels und betonte, daß „Vernunft und Freiheit garnicht anders als in individueller Gestalt erscheinen könnten“; es komme daher nicht darauf an, in einer Verfassung einen allgemeinen Begriff davon geltend zu machen, dessen bestimmungslose leere Form sich in der Praxis, wie das französische Beispiel zeige, mit positiver Tyrannei fülle. Man dürfe also die „bürgerliche Freiheit“ nur in konkreter Gestalt betrachten, und dabei zeige sich dann, daß sie mehr in der Verwaltung als in der Verfassung beruhe.<sup>7</sup> Man spann den Vergleich zwischen Frankreich und Preußen aus, der nicht mehr aus der Diskussion wich. Nicht Frankreich, das mit einer Verfassung und einer wertlosen zentralen Körperschaft eine despotische Verwaltung vereinige,<sup>8</sup> so sagte man, sondern Preußen besitze die wahre Freiheit in seiner trefflichen Verbindung „republikanisch-genossenschaftlicher und monarchischer Elemente“, und man wies dabei auch den nicht-bürokratischen Bestandteilen einen ehrenvollen Platz zu.<sup>9</sup>

Die wirklichen Zustände legten der Bürokratie die Zügel in die Hand. Ihre einflußreiche und klassische Zeit fiel in diese Jahrzehnte. Daher sahen Beamte den Staat, die Verfassung und

---

5. Rankes Politisches Gespräch, hrsg. von F. Meinecke S. 28, 46 f. Vgl. Savigny über die Städteordnung in Rankes Zeitschrift 1832, namentlich S. 405 ff.

6. Treitschke III S. 701 f. Die praktische Bedeutung Hegels für das preußische Staatsbild ist auf Schritt und Tritt zu verfolgen.

7. F. von Raumer, Städteordnung 1828, Vorwort über bürgerliche Freiheit nach französischen und deutschen Begriffen S. 1 ff.

8. F. v. Raumer a. a. O. S. 5 ff.

9. v. Raumer a. a. O. S. 13 ff. Schleiermacher ließ „die Monarchie von heute alle übrigen Staatsformen gleichsam als Momente einschließen“; siehe Werke VIII S. 226: „In einem größeren Staat muß die Munizipalverfassung demokratisch sein, die Provinzialverfassung gewissermaßen aristokratisch, die allgemeine Form monarchisch“ (Metzger S. 208). Vgl. Savigny a. a. O. S. 405.



die „bürgerliche Freiheit“ ausschließlich in ihrer Verwaltung zusammengefaßt und unterstrichen lebhaft die Bedeutung dieser Verwaltung.<sup>10</sup> Denn eine „Verfassungsurkunde“ schaffe es nicht, sondern „die Staatsverwaltung ist es, welche die wahren Interessen der gesamten Staatsverbindung, Herrscher und Volk in eins schließend, geltend zu machen hat“.<sup>11</sup> Gans, der jüdische Hegelianer, forderte, wenn es sich um ein Begreifen des preußischen Staates handele, so müsse man nicht von der Städteordnung, sondern von der „Bildung des Beamtenstandes“ sprechen, und sah „den eigentümlichen Sinn dessen, was im preußischen Staate bürgerliche Freiheit ist“, in der gesetzlichen Organisation der Verwaltung, dem *ordre légal* des Staatsdienstes, „der in Preußen fast die Verfassung selbst ausmacht.“<sup>12</sup> Daß in Preußen die „geregelte Verwaltung“ die „gesetzlich bestimmte Verfassung“ ersetze, wurde zur allgemeinen Meinung.<sup>13</sup>

Die Gegenseite antwortete: „Was man in Preußen Verfassung nennt, ist ja nichts anderes als eine mehr oder weniger regularisierte Polizeigewalt“.<sup>14</sup> Es verstand sich von selbst, daß sich bei allen oppositionellen Bewegungen die Auseinandersetzung mit dem Staate an den Verwaltungsproblemen entzündete. Das galt für die altständische Opposition wie für die bürgerlich-liberale Bewegung. Sie stießen beide mit ihren Forderungen auf Ausdehnung der Selbstverwaltung, so sehr sie gerade auf diesem Gebiet in der Zielsetzung und sozialen Grundlegung der Selbstverwaltung gegeneinander standen, zunächst auf die „Phalanx“ der Bürokratie. Das Ringen der drei Faktoren erfüllte die Jahre nach dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms IV.

Besonders eng wurde das Verhältnis zu den Verwaltungsproblemen in der anschwellenden liberalen Verfassungsbewegung. Der immer wieder kräftig empfundene Gegensatz zum bestehenden Verwaltungsaufbau steigerte den Wunsch nach

---

10. Wehnert, Die Politik des Zivilstaatsdienstes 1836 S. 2.

11. Wehnert, Geist der preuß. Staatsorganisation S. 4.

12. Beiträge zur Revision der preuß. Gesetzgebung ed. Ed. Gans, Berlin 1830 — 32 S. 285 ff.

13. Siehe die Formulierung Stahls (Masur I S. 334).

14. Hanseemann im Jahre 1845: Hansen, Rheinische Briefe und Akten I S. 897.

einer Verfassung. Man kam zu der Ansicht, daß nur eine Gesamtregelung, eine Verfassung, auch eine Aenderung der Verwaltung bringen könne<sup>15</sup> und stellte die Verfassung voran, richtete sie aber zugleich besonders auf die Selbstverwaltungsprobleme aus. Sie traten daher als Begründung für die Verfassung wie als Gegenstand der künftigen Verfassung stark in Erscheinung.

Im Jahre 1848 wurden die Selbstverwaltungsprobleme, die die Geschichte des preußischen Staates begleiteten, zum ersten Male in das helle Licht des offenen politischen Kampfes gerückt und im Zusammenhang mit der Erschütterung des gesamten Staats- und Sozialgefüges zur Entscheidung gestellt. Das Jahr, das so tief hineinsehen ließ in die Schichtung der alten und neuen Mächte des 19. Jahrhunderts, wühlte auch die preußischen Selbstverwaltungsprobleme in ihrer vollen Tragweite auf. Grundlage und Inhalt des Kampfes waren im vormärzlichen Verwaltungsaufbau gegeben.<sup>16</sup>

---

15. Siehe auch Dahlmann: „Auf dem Grunde einer unfreien Verfassung baut sich nun einmal keine freie Verwaltung auf“ (Th. Wilhelm, Die englische Verfassung und der deutsche vormärzliche Liberalismus 1928 S. 38).

16. Die Schrift von G. Erler, Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung.... Münster 1928 behandelt nicht die geschichtlich-politischen Zusammenhänge der preußischen Entwicklung, die im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen. Da der Kampf um die preußische Selbstverwaltung im Jahre 1848 nur in wenigen Formulierungen (s. unten S. 94 f.) von der Frankfurter Nationalversammlung beeinflusst war, vielmehr durch die besonderen preußischen Probleme beherrscht wurde, ist es nicht zweckmäßig, die Darstellung der preußischen und der Frankfurter Entwicklung miteinander zu verbinden. Die Entwicklung der Selbstverwaltungstheorie, die A. Melzer in der soeben erschienenen Schrift, Die Wandlung des Begriffsinhaltes der deutschen kommunalen Selbstverwaltung... Stuttgart u. Berlin 1937, darstellt, hat sich im preußischen Kampf des Jahres 1848 nicht unmittelbar ausgewirkt.

## 1. Kapitel.

### Der vormärzliche Verwaltungsaufbau und seine Probleme in der politischen Entwicklung bis 1848.<sup>17</sup>

Ein eigentümliches Schicksal zeichnet die preußische Verwaltungsgeschichte im 19. Jahrhundert aus: ihre unzertrennliche Verknüpfung mit der Gestalt des Freiherrn vom Stein. Mit der Städteordnung schlug Stein unwiderruflich die erste Bresche in das System der absolutistischen Staatsverwaltung. Das Scheitern seines schöpferischen Gesamtplanes begründete die zwiespältigen inneren Zustände, die der preußischen Entwicklung fortan das Gesicht gaben. Endlich: wer auch immer in Zukunft für eine neue preußische Verwaltung kämpfte, beschwor den Geist Steins, der allen Reformbewegungen seine fast mythische Kraft leihen sollte.

Die Städteordnung vom 19. November 1808 wurde eingeführt in den Städten des ostelbischen Preußen von 1806. Sie rief den Gemeinsinn zur selbständigen Verwaltung der eigenen Angelegenheiten auf, brachte die freie Wahl der städtischen Vertreter und Organe, räumte mit allen ständischen Unterschieden in der Berechtigung auf<sup>18</sup> und drängte die behördlichen Eingriffe zugunsten einer starken freien kommunalen Korporation zurück. Mit alledem wurde sie zum Grundsteine der bürgerlichen Selbstverwaltung und zum natürlichen Ausgangspunkt für alle Bestrebungen, die Selbstverwaltung auszu dehnen.<sup>19</sup>

---

17. Für die einzelnen Gebiete s. C. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts III 1886; F. Keil, Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen.. 1890; F. Hartung, Verfassungsgeschichte 1933; E. Marcks, Bismarck I 1909; Treitschke a. a. O.; G. Rolef, Die rheinische Landgemeindeverfassung.. 1912/13.

18. § 15 St.O.; es blieb nur die Unterscheidung von Bürgern und Schutzverwandten, § 5 § 40 ff.

19. Diese programmatische Rolle der Städteordnung wurde nicht dadurch berührt, daß die geschichtlichen Grundlagen der städtischen Selbstverwaltung noch stärker waren als früher angenommen wurde. s. F. Steinbach, Die geschichtlichen Grundlagen... 1932, E. Botzenhart, Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1935 I S. 129 ff.



Neben der Städteordnung sollte eine Landgemeindeordnung ein gesundes bäuerliches Leben begründen. Mit dieser Aufgabe war die Agrarreform untrennbar verkoppelt, die das Bauerntum aus den alten wirtschaftlichen und sozialen Bindungen befreien mußte, ehe es in einer neuen Ordnung zu selbständiger Teilnahme gelangte. Beide Vorhaben scheiterten in dem von Stein gewollten Sinne. Die wirtschaftliche Befreiung wurde in anderem Geiste von Hardenberg vorwärtsgetrieben und ging unaufhaltsam weiter; sie blieb aber ohne organischen Ausgleich und führte nicht zu einer Ausbreitung bäuerlicher Verhältnisse und zur allgemeinen Stärkung des Bauerntums. Der Großgrundbesitz gewann eine ungebundenerere Machtstellung. Rasch vergrößerte sich wieder sein politisches Gewicht und sein Widerstand machte alle Versuche zunichte, mit Hilfe einer Landgemeindeordnung eine neue soziale Ordnung in seinem Herrschaftsbereich einzurichten.<sup>20</sup> Es blieb beim Alten mit der Dominalpolizei, der Patrimonialgerichtsbarkeit, der Schulzenernennung und dem gesamten gutherrlichen Einfluß auf die Gemeindeverhältnisse nach dem Allgemeinen Landrecht und zahllosen Lokalobservanzen und Statuten.<sup>21</sup> So erhielt sich hier der in der agrarischen Struktur des Ostens begründete Block patrimonialer Herrschaft, der sich jeder kommunalen und staatlichen Neuerung im Zuge des Jahrhunderts unerschütterlich widersetzte und den Gang der preußischen Entwicklung immer wieder entscheidend beeinflusste.

Die rückläufige Bewegung ging einen wesentlichen Schritt weiter in der Einrichtung der beratenden Kreis- und Provinzialstände nach den Gesetzen von 1823 ff. Was hier von der altständischen Bewegung und dem christlich-germanischen Kreise unter tätiger Mitwirkung des Kronprinzen Friedrich Wilhelm durchgesetzt wurde, galt immerdar, grundsätzlich

---

20. S. Keil a. a. O. Kap. VI mit der Fülle der verschiedenen Lösungsversuche, die die sachliche Schwierigkeit des Problems bewiesen. S. auch Treitschke a. a. O. I S. 278, III S. 98 ff., 103 ff., 128, 171 ff. Über den Zusammenhang der Agrarreform und der ländlichen Selbstverwaltung auch mit der Wehrverfassung, insbesondere der Landwehr s. Meinecke, Boyen II S. 184 ff., 330 ff., 342 ff.

21. A. L. R. II, 7. §§ 16—86. S. Treitschke III S. 90 f.



und praktisch, als der echte Beitrag ihrer Ideen und ihres politischen Willens. Ausgehend von der wiederbefestigten patrimonialen Macht, bauten sich die Kreisstände<sup>22</sup> auf der Vorherrschaft der Rittergutsbesitzer auf, deren Virilstimmen die wenigen Vertreter der kleinen Städte und der Landgemeinden aller Orten um ein Vielfaches überwogen; aus der Mitte der Rittergutsbesitzer ging der Landrat hervor, der Träger des einflußreichen preußischen Amtes mit kommunaler und staatlicher Funktion.<sup>23</sup> Das Uebergewicht der Ritterschaft war auch für die Provinzialstände gewahrt; sie erhielten wesentlich nur beratende Befugnis und allein über das Kommunalwesen der Provinz das Entscheidungsrecht.<sup>24</sup> Gewollt wurde hier wieder die Standschaft mit allen Formen und Folgerungen eingeführt und zur Fernhaltung aller wesensmäßig liberalen Elemente der Grundbesitz allein zur Grundlage der Berechtigung genommen. Gleichzeitig wurden durch Wiederbelebung der alten Kommunalstände<sup>25</sup> und durch den Ausbau dieser Kreis- und Provinzial-Verfassung die ständisch-partikularen Kräfte gegen die moderne Staats- und Verwaltungseinheit aufgeboten. Die Entwicklung sollte zum Provinzialismus zurückgelenkt werden, wobei man sich allerdings, nach vergeblicher Bemühung um die Wiederherstellung der alten Grenzen, mit den neuen Provinzialeinteilungen begnügen mußte.

Mit den neuen westlichen Landesteilen, vor allem der Rheinprovinz, war im Jahre 1815 der Gegenpol gegen diese Restaurationsbestrebungen in das preußische Staatsgefüge selbst aufgenommen. Hier im Westen gab es auf Grund des alten Gegen-

---

22. Bornhak III S. 57 ff.

23. S. die Wahlreglements für die einzelnen Provinzen (bei Rumpf Handbuch für die preußischen Landräte 1835 S. 1—70), die teils den Rittergutsbesitzern allein, teils der Kreisversammlung das Recht gaben, dem Könige Kandidaten zur Ernennung vorzuschlagen. Ueber die Hochschätzung des Landratsamtes s. Rumpf, Ressort und Organismus sämtlicher preußischer Staatsbehörden 1837 S. 346 ff.

24. Hartung a. a. O. S. 150, W. J. Stephan, Die Entstehung der Provinzialstände . . , Treitschke III S. 241 ff.

25. Kommunallandtage lebten wieder auf in der Altmark, für die übrigen Teile der Kurmark, für die Neumark, für Hinterpommern und Alt-Vorpommern, für Neu-Vorpommern und Rügen, für die Niederlausitz und für die Oberlausitz. S. Bornhak III S. 94 f., Treitschke III S. 239.

satzes von Grundherrschaft und Gutsherrlichkeit die vom Osten völlig abweichende agrarische Struktur mit überwiegendem Kleinbesitz und der geringen Rolle des großen Grundbesitzes. Hier hatte unter der Herrschaft der napoleonischen Gesetzgebung die bürgerliche Gesellschaft ihren Siegeszug angetreten. Alle gewerblichen und agrarischen Beschränkungen waren beseitigt, die Gleichheit vor dem Rechte durchgeführt, die ständischen Unterschiede und die Unterschiede zwischen Stadt und Land verwischt und ein allgemeines Staatsbürgertum geschaffen. Das französische Verwaltungssystem, das diesem gesellschaftlichen Zustande entsprach und hier vorerst noch galt, ließ zwar mit dem Staatsprinzip und der staatlichen Ernennung aller Gemeindebeamten kein kommunales Eigenleben und keine wirksame bürgerliche Teilnahme zu; aber mit den Elementen, die hier auch eigene historische Wurzeln hatten,<sup>26</sup> mit dem bürokratischen Amtsprinzip der Einzelverantwortung, erst recht mit der Gleichstellung von Stadt und Land und dem zugrundeliegenden allgemeinen Staatsbürgertum stellte sich das hier entstehende, selbstbewußte Bürgertum dem Osten entgegen, als die Kämpfe um seine Geltung und um die Gestaltung der Selbstverwaltung einsetzten. Als die kreis- und provinzialständische Verfassung mit wenigen Abänderungen auch im Westen eingeführt wurde, setzten sofort die Proteste gegen den Vertretungsmodus und die Bevorrechtung des Grundbesitzes ein und verstummten nicht wieder.

Allein das Neben- und Gegeneinander dieser verschiedenen Kräfte und Institutionen im selben Staats- und Verwaltungsleben enthielt schon eine Ueberfülle von Spannungen und Gegensätzen. Aber erst ihr Verhältnis zur Bürokratie, die neben dem bürgerlich-liberalen Preußen und dem altständisch-aristokratischen Preußen — wenn man von der königlichen Gewalt absieht — den dritten großen Faktor darstellte, führte in den Mittelpunkt des preußischen Verwaltungsproblems.

Das Beamtentum war mit der Geschichte und der Leistung dieses Staates enger verflochten als in irgendeinem anderen Lande. Stein gab ihm eine neue Ordnung, Harden-

---

26. Steinbach a. a. O. S. 90 ff.

berg straffte es, der unmittelbare königliche Einfluß sank. Die bleibenden Grundlagen der preußischen Behördenorganisation wurden festgelegt<sup>27</sup>: das ganze Land wurde in Kreise, Regierungsbezirke und Provinzen eingeteilt. Die in mehrere Abteilungen gegliederten Regierungen blieben die große Mittelinstanz und behielten das alte Kollegialprinzip bei, das als Garantie gegen Willkür und als Unterpfand der Sorgfalt, des Vertrauens und der Unparteilichkeit galt; wiederholte Kämpfe, das französische Präfektursystem durchzuführen oder die Provinzialinstanz auszubauen,<sup>28</sup> blieben ohne Ergebnis. Steins Plan, die Regierungen durch ständische Deputationen enger mit dem Volksleben zu verknüpfen, schlug fehl.<sup>29</sup> Der Oberpräsident wurde der Stellvertreter der obersten Staatsbehörde in der Provinz und mit der Obergewalt beauftragt; im Laufe der Zeit entwickelte er sich immer mehr zu einer eigenen Zwischeninstanz. Die Provinzialangelegenheiten selber nahmen zu, als sich der kommunale Ausbau der Provinzen belebte.<sup>30</sup>

Aber während bei Stein, der allem bürokratischen Wesen völlig abhold war, ein neugeordnetes Beamtentum innerhalb der geplanten Gesamtordnung einen festumrissenen Platz einnehmen sollte, fielen unter Hardenberg auch hier die Fesseln, und während die übrigen Schichten ohne zusammenfassende Bindung blieben und auseinander rückten, breitete sich zwischen ihnen mehr und mehr die Herrschaft des Beamtentums aus. Es war mit allen Vorzügen und Schwächen bürokratischer Verwaltung begabt, mit dem Hang zur Gleichförmigkeit, mit dem Bestreben, alles an sich zu ziehen und jeden anderen Einfluß auszuschalten. Als Klammer zwischen allen Gegensätzen und Spannungen, zwischen Westen und Osten vollstreckte es den Staatswillen und die Staatseinheit. Selbst nie völlig einheitlich, sondern sowohl aus liberalem wie aus altpreußischem Geiste lebend, war es jetzt doch wesentlich eigener Stand mit eigener

---

27. S. für diesen Komplex Treitschke I S. 274 ff., II S. 200 ff.; Bornhak III S. 72 ff.; Hartung S. 144, 147.

28. S. Treitschke I S. 275, II S. 200, III S. 409. Zum Aufbau der Regierung s. V. O. vom 26. Dez. 1808, Instruktion vom 23. Okt. 1817, K. O. vom 31. Dez. 1825.

29. Bornhak III S. 78.

30. Hartung S. 147.

Standesidee und eigenem Staatsbewußtsein und suchte auch eine geistige Mitte zu bilden: unter der unmittelbaren Einwirkung der Hegelschen Rechtsphilosophie<sup>31</sup> fühlte es sich als der staatstragende „Mittelstand“, der die Tüchtigsten aus allen Volksschichten durch ein System von Prüfungen an sich ziehe und im Besitz der höchsten Bildung, losgelöst von allen ständischen und gesellschaftlichen Interessen, zu sittlichem Dienst an der Gemeinschaft berufen sei und das allgemeine Wohl vertrete.<sup>32</sup>

Was an bürgerlichen und ständischen Selbstverwaltungselementen neben dieser Vorherrschaft des Beamtentums stand, war gering und schwach: die Städteordnung war nicht in einen größeren Zusammenhang eingefügt und ließ sich leicht einengen; in den westlichen Ordnungen war der bürokratische Einfluß fest verankert; die Kreis- und Provinzialstände endlich — hier war der altständische Vorstoß stecken geblieben — hatten nur sehr begrenzte Befugnisse und wurden auch darin eingeschränkt. Es war der große Prozeß der „inneren Entgliederung“, der sich durch dieses Jahrhundert zog und hier im Verwaltungsaufbau in der Schwäche der gewachsenen Bindungen und in der Herrschaft der Bürokratie sich auswirkte: weder die restaurierten alten Bindungen vermochten bei aller Zähigkeit über ihren engen Bereich hinaus echte Kraft zu entfalten noch die aufkommende bürgerliche Welt, die hier mehr einriß als aufbaute; die Bürokratie trat in die Lücke.<sup>33</sup> Dieses Kräftereieck des altständisch-aristokratischen Preußens, des

---

31. S. Grundlinien der Philosophie des Rechts §§ 289—297 und Zusatz zu § 297. Sämtliche Werke hrsg. von Lasson VI S. 238 ff., S. 363.

32. S. das Referat Otto Camphausens, der preußischer Beamter geworden war und später Finanzminister wurde, an seinen Bruder Ludolf 1843, Rheinische Briefe und Akten I S. 609 ff.: „jene dem preußischen Staate eigentümliche Beamtenherrschaft, worin der König als der erste Beamte erscheint, der seine Gehilfen fortwährend aus den durch (wirklich oder vermeintlich) rigorose Prüfungen als solche anerkannten Potenzen der Nation nimmt, diesen eine große Selbständigkeit verleiht, dadurch gleichsam deren Mitherrschaft und folglich eine Art Aristokratie der Kapazitäten begründet, welche als die wahren Vertreter des Gesamtinteresses erscheinen“, und „das früher ausschließliche und auch jetzt noch das Hauptorgan des nationalen Geistes“ sind. — Über den Einfluß der Lehre von der Beamtenherrschaft auf die gesamte Staatstheorie s. die Zeugnisse oben S. 9.

33. S. Meissner, Monarchisches Prinzip S. 132, 155 f.



bürgerlich-liberalen Elements und der Bürokratie stand im Mittelpunkt des preußischen Selbstverwaltungsproblems.

Vorerst regte sich der Widerstreit in den langwierigen Kämpfen um die Revision der Städteordnung.<sup>34</sup> Die Erfahrung hatte zu mancherlei Mißhelligkeiten geführt und im ganzen bewiesen, daß ihre Prinzipien eben doch wie ein Fremdkörper neben den anderen Kräften wirkten. Die Bürokratie hatte alsbald die Selbständigkeit durch eine Fülle von Deklarationen und Reskripten beschnitten, den Einfluß von unten auf vielen Wegen eingedämmt<sup>35</sup> und suchte diese Praxis jetzt gesetzlich festzulegen. Die Unzuträglichkeiten, die sich aus dem Verhältnis zwischen Stadtverordnetenversammlung und Magistrat nach der Städteordnung ergeben hatten, führten in der revidierten Städteordnung dazu, die obrigkeitliche Stellung des Magistrats bedeutend zu heben; indem die Entscheidung der Streitfälle der Aufsichtsinstanz übertragen wurde, war ein weites Feld der bürokratischen Einflußnahme gesichert. Mit der Polizeiverwaltung wurde nicht mehr der Magistrat, sondern der Bürgermeister oder ein Magistratsmitglied persönlich betraut.

Von der ständischen Seite forderte man zwar Freiheit für Selbstverwaltung, aber auf anderer Grundlage; man stellte dem lautgewordenen Ethos der allgemeinen Gleichheit<sup>36</sup> das Ethos korporativer Erziehung und Bindung<sup>37</sup> entgegen als den wahren Widerstand gegen Bürokratisierung und wünschte Gliederung nach Gewerben und die Wiederbelebung der Zünfte. In die revidierte Städteordnung wurde jedoch nur aufgenommen, daß eine Einteilung der Bürger in Klassen nach Beschäftigung oder Lebensweise dem Statut überlassen blieb. Statutenmäßige autonomische Festsetzungen wurden überhaupt wieder ermöglicht und die Immediatherren wieder in ihre Rechte eingesetzt. Gegen das Eindringen der unteren Schichten in die städtische

---

34. Vgl. die Literatur bei Rönne-Simon, Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates I. Abtlg. 1843, S. 69.

35. S. das Material bei Rönne-Simon.

36. H. C. Freiherr von Ulmenstein, Die Preuß. St.O. und die französische Communalordnung Berlin 1829 S. 97 ff., 134 ff.

37. F. v. Raumer, über die Preuß. St.O. Leipzig 1828, S. 39, 46 ff., 50 ff.

Verwaltung — das soziale Problem in der Selbstverwaltung war aufgetaucht — waren sich Bürokratie und ständische Bewegung eins.<sup>38</sup> Gewerberecht und Bürgerrecht wurden getrennt, dem Begriff nach die reine Einwohnergemeinde aufgestellt, die Berechtigungen in der Gemeinde aber auf einen engeren Kreis beschränkt.

Das Ergebnis entsprach dem geistigen und politischen Aufwand nicht. Auf einen völligen Ersatz der Städteordnung von 1808 durch die Revision wurde verzichtet, die revidierte wurde allein in Westfalen, in dem westelbischen Teil der Provinz Sachsen und in den größeren Städten Posen eingeführt. Den anderen Städten wurde sie zur Wahl gestellt, die aber an der alten Städteordnung festhielten, wie auch das Recht statuarischer Festsetzung nicht benutzt wurde. Es erwies sich, daß auf diesen Wegen die Dinge nicht vorwärts kamen.

Unter der Regierung des Königs Friedrich Wilhelm III. wurde keine von den vielen Spannungen beseitigt, aber sie traten nicht an die Oberfläche und wurden von der allgemeinen Ruhe und Ermattung betroffen, die sich namentlich in den letzten Jahren des Königs verbreiteten. Seine Testamentsaufzeichnungen wiesen noch einmal beruhigend auf die „Garantie für ungestörte Ordnung und Gesetzlichkeit“ hin, die Preußen in der „geregelten Staatsverwaltung, in dem Staatsrat, in den Provinzialständen, in der Städteordnung, in den Kommunalverfassungen“ besitze.<sup>39</sup>

Mit dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms IV. begann auch für die Verwaltungsprobleme ein neuer Abschnitt. Der Lähmung folgte ein frischer Auftrieb, die Fronten gerieten in Bewegung, hüben und drüben nahmen die Kräfte zu, und die Gegensätze und Spannungen traten, vermehrt und überhöht durch den großen Widerstreit zwischen der allgemeinen Zeitbewegung und dem besonderen Anliegen des Königs, jetzt

---

38. K. Streckfuß, Über die Preuß. St.O., Berlin 1828 S. 47, Reichard, Ansichten über die revidierte Städteordnung in Alexander Müllers Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten Bd. II S. 415 ff., Savigny, Die Preuß. St. O. in Ranks Zeitschrift 1832 S. 396 ff.; von Raumer a. a. O. S. 54.

39. Treitschke IV S. 710, 738.

schroffer und unverhüllter hervor. Nachdem die ersten großen Anläufe nicht zu Reichsständen und einer Gesamtverfassung geführt hatten, die auch für die Verwaltungsprobleme eine ganz andere Situation geschaffen hätten, wurde gerade auch die Auseinandersetzung bedeutend belebt, die zwischen den altständischen Kreisen, der Bürokratie und der bürgerlichen Bewegung über dem Aufbau der Verwaltung schwebte.

Denn nun wurde an höchster Stelle, vom neuen Könige selbst, die christlich-germanische Staatsanschauung, die sich allen Zeitbestrebungen mit ganzer Kraft widersetzte, zum gestaltenden Prinzip erhoben. Der König ließ keinen Zweifel darüber, worauf es ihm ankam, wie er stets und unerschütterlich in diesen Anschauungen gelebt und sie zu verwirklichen getrachtet hat: alsbald bekannte er sich zu der „allen Teilen der Monarchie verliehenen kreis- und provinzialständischen Verfassung“, lobte sie als rechtes Ergebnis des „naturgemäßen, auf geschichtlicher Entwicklung beruhenden und der deutschen Volkstümlichkeit entsprechenden Weges“ und feierte deren „ständische Gliederung“ als „eine auf deutschem Boden wurzelnde geschichtliche Grundlage“. <sup>40</sup> Jene „christlich-monarchisch-ständische Lehre“ griff jetzt nach dem Staatsruder, der Liberalismus und Bürokratie als Ausflüsse ein und desselben verderblichen Prinzips in gleichem Maße bekämpfenswert erschienen; <sup>41</sup> sie wollte, wie Leopold von Gerlach sagte, „dem Konstitutionalismus etwas Lebendiges, Positives, einen ächten Provinzialismus, eine politische Antikodifikation, ein ständisches selfgovernment bis in die untersten Stadien der Gesellschaft, eine ächte Freiheit“ entgegenstellen. <sup>42</sup> In Radowitz' „Gesprächen aus der Gegenwart über Staat und Kirche“ <sup>43</sup> kamen diese Ideen überfein zum Ausdruck. Lancizolle zog grob und unbekümmert die Folgerungen für den preußischen Verwaltungsaufbau; mit

---

40. Landtagsabschied Königsberg 9. Sept. 1840, Reden u. Trinksprüche Fr. W. IV. 1855 S. 23.

41. S. Meinecke, Radowitz und die deutsche Revolution S. 20.

42. S. Leopold v. Gerlach, Denkwürdigkeiten I S. 118. Zur christlich-germanischen Staatsauffassung s. Marcks, Bismarck I S. 217 ff. u. F. Meinecke a. a. O. S. 20 ff. u. in der Einleitung zu Radowitz' ausgewählten Schriften.. 1921, S. X ff.

43. 1. Auflage Stuttgart 1846.

der grundsätzlichen Ablehnung des modernen Staatsgedankens verbanden sich hier der Haß gegen die Bürokratie und das Eintreten für das unverminderte Anrecht der ältesten ständischen Verbände, auf die sich die erstrebte preußische Föderativmonarchie gründen sollte.<sup>44</sup> Die Tradition des friderizianischen Preußen wurde verleugnet. In der Anwendung erschöpfte sich die christlich-germanische Staatslehre in der Erhaltung des Vorranges des Grundbesitzes und der Verteidigung der ständischen Privilegien. Die gesamte ständisch-patrimoniale Ideenwelt erlebte einen neuen Aufschwung. Die Machtpositionen des Rittergutsbesitzes erhielten neue Deckung und die Bürokratie sah sich erhöhten Angriffen ausgesetzt.

Da sich auch die bürgerlich-liberale Position verstärkte, geriet die Bürokratie vollends ins Kreuzfeuer. Sie behielt zwar allen Angriffen zum Trotz das Heft im wesentlichen in der Hand, aber ihre Stellung als selbstständiger Organismus wurde dadurch sehr berührt, daß sie nun auch vom König als Werkzeug seiner Politik eingesetzt wurde. Die Haltung des Königs war im Wesen zwar durchaus antibürokratisch, sie führte deshalb im Anfang zu manchen Lockerungen und erregte Erwartungen auch in den liberalen Kreisen, in denen man sehr wohl um die gemeinsame Feindschaft gegen die Bürokratie wußte.<sup>45</sup> Beim Könige und seiner nächsten Umgebung gab es stets einen geheimen oder offenen Kampf gegen den Widerstand der Ministerialbürokratie und der Provinzial-Regierungen.<sup>46</sup> Aber je mehr der Gegensatz zwischen dem Wollen des Königs und der Zeitbewegung hervortrat und der König trotzdem die Zeit in seine Bahnen zu lenken suchte, desto stärker wurde von ihm in innerem Widerspruch die Bürokratie zur Vollstreckerin

---

44. Die Schriften von C. W. v. Lancizolle enthalten im einzelnen alle bezeichnenden Urteile und Argumentationen dieser Richtung über den absolutistischen Staat, das Allgemeine Landrecht, die Reformzeit, die Bürokratie und die kommunale Entwicklung, s. Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen 1847; Über Königtum und Landstände (etwa S. 58, 61, 68 ff., 173 ff., 240 ff., 274); Grundzüge der Geschichte des deutschen Städtewesens 1829; Beiträge zum Verständnis . . der preuß. landständischen Verfassung 1847.

45. Hansen Mevissen I S. 256; Bergengrün Hanseemann S. 298.

46. H. Wagener, Die Politik Friedr. Wilh. IV. S. 21; Leopold v. Gerlach a. a. O. I S. 116, 122.



einer neuen Bevormundung gemacht, sodaß die Kampfstellung der bürgerlich-liberalen Bewegung gegen die Beamtenherrschaft nun auch von hier aus neue Nahrung erhielt. Ferner verlor das Beamtentum selbst an Einheitlichkeit. Gegenüber den in der Tradition der Reformzeit lebenden Beamten, die sich für die in der Kollegialverfassung verankerte Selbständigkeit der Regierungen nach oben einsetzten und namentlich noch in den östlichen Provinzen anzutreffen waren, ließ sich ein Vordringen der „strengen Absolutisten“ und der Präfektenmanier beobachten, namentlich auch nach 1840, zum Teil als Folge der königlichen Politik.<sup>47</sup> Der Einfluß der altständischen Kreise, denen mit wenigen Ausnahmen die Landräte ohnehin zuzurechnen waren, rügte in die Bürokratie selbst hinein, indem ihnen von jeher der größte Teil der höchsten Stellen zufiel, besonders nach 1823 und jetzt nach 1840;<sup>48</sup> der König wünschte an die Spitze der Provinzen möglichst nur ritterschaftliche Grundherren zu setzen.<sup>49</sup> Die Träger der Mittelstellung der Bürokratie und ihrer „mittelständischen“ Idee waren die Beamten in den mittleren Stellungen, die durch Herkunft und Bildung mit der bürgerlichen Bewegung verbunden waren und sich unter dem Druck der ihnen widersprechenden königlichen Politik nunmehr vielfach konstitutionellen Vorstellungen zuwendeten.<sup>50</sup> Bei den Angriffen gegen die Bürokratie stand die Gegnerschaft gegen die Beamtenherrschaft an sich im Vordergrund, weil sie sämtliche öffentliche Funktionen bei sich konzentrierte, alle anderen Kräfte von wirklicher Einflußnahme und selbständiger Wirksamkeit ausschloß und einer ausgedehnten Bevormundung unterwerfe. Die Redlichkeit, Korrektheit und Sauberkeit dieses Beamtentums wurde nicht bestritten und wiederholt anerkannt.<sup>51</sup> Seine tatsächlichen Leistungen als regulierender

---

47. H. V. v. Unruh, *Erinnerungen* 1895 S. 3, 34, 52 ff.

48. W. J. Stephan, *Die Entstehung der Provinzialstände* . . S. 63; E. Jordan, *Die Entstehung der konservativen Partei und die preuß. Agrarverhältnisse von 1848*, S. 30.

49. S. Treitschke V S. 145.

50. Das sog. „juristische Proletariat“ befand sich nicht in der Verwaltung, sondern in der Justiz bei den Justizkommissarien usw.

51. S. z. B. Ludolf Camphausen *Rheinische Briefe und Akten* I S. 828, Anm. 1. vgl. auch S. 764.

Staatsfaktor zwischen den verschiedenen Interessen wurden aus der Kampfstellung gegen die Beamtenherrschaft und ihre mancherlei Unzuträglichkeiten nicht gesehen.

Im Westen stand die aufstrebende bürgerliche Bewegung, an der Spitze der Rheinische Liberalismus,<sup>52</sup> mit allen Kräften in dem Kampf um die Verwaltungsprobleme. Zunächst ging der Kampf um die Rheinische Gemeindeordnung, in dessen langwierigem Verlaufe sich die Anschauungen dieser bürgerlichen Schicht über ein neues städtisches und ländliches Gemeinwesen härteten. In Westfalen war der Einführung der revidierten Städteordnung die Landgemeindeordnung vom Jahre 1841 gefolgt; sie gestattete wieder die Trennung der Rittergüter von den Landgemeinden, faßte Landgemeinden und Rittergüter in Aemtern mit ernannten Amtsmännern zusammen und erhielt im wesentlichen den bisherigen Zustand einer beschränkten Selbstverwaltung.<sup>53</sup> Das rheinische Bürgertum hielt mit aller Hartnäckigkeit an einer auf dem allgemeinen Staatsbürgertum beruhenden, Stadt und Land umfassenden Gemeindeordnung fest, auch wenn die vorgeschlagene Trennung den Städten mehr Freiheit im Sinne der Städteordnung bringen sollte; es wünschte das Amtsprinzip der Einzelverantwortung beizubehalten und anderes mehr, was die bestehende französische Gesetzgebung enthielt und seinen, der Wirtschaft angepaßten Forderungen auf „Wohlfeilheit“ und Schlagkraft zu entsprechen schien. Aber ebenso wenig wie die gleiche Behandlung von Stadt und Land und das System der Einzelverantwortung erst von Frankreich eingeführt<sup>54</sup> und die Städteordnung Steins „östlich“ einzuordnen war, verlief die Front etwa so, daß man sich für ein bürokratisch beschränktes westliches System und gegen östliche Selbstverwaltungsfreiheit entschieden hätte, sondern immer wieder erhob man in Petitionen und Anträgen „als ein schwaches Mittel gegen die lawinenartig anwachsende Be-

---

52. S. zum Rheinischen Liberalismus die umfassenden Forschungen von J. Hansen: *Gustav v. Mevissen* Bd. I und II 1906, *Rheinische Briefe und Akten*, Bd. I 1919; s. auch A. Bergengrün, D. Hansemann 1901; A. Caspary, L. Camphausen 1902.

53. s. Bornhak III S. 42 ff.

54. Steinbach S. 99 ff.

amtenherrschaft und Bevormundung“<sup>55</sup> die Forderung auf größere Selbständigkeit der Gemeinden, Wahl der Gemeinderäte und Gemeindevorsteher, Präsentation der Bürgermeister, größere Freiheit in der Haushaltsverwaltung,<sup>56</sup> ohne jedoch damit durchzudringen.

Das Ergebnis, die Rheinische Gemeindeordnung von 1845, hielt sich auf einer mittleren Linie. Der Typus der westlichen Kommunalverfassung blieb mit der gleichen Regelung für Stadt und Land, mit der Einzelverantwortung, mit den Bürgermeistereien und Samtgemeinden bewahrt; die bürokratischen Beschränkungen der Selbstverwaltung wurden jedoch nur wenig gelockert, die Gemeinderäte wurden gewählt, Gemeindevorsteher und Bürgermeister weiterhin ernannt.<sup>57</sup> Bedeutsam und für die Zukunft wichtig wurde die Gestaltung der gemeindlichen Wahlberechtigung. Sie wurde innerhalb der prinzipiell festgelegten Einwohnergemeinde an Mindesteinkommen und Einkommensteuer geknüpft und im Dreiklassenwahlrecht ausgeübt,<sup>58</sup> das hier zum ersten Male auftauchte und ganz im Sinne dieser bürgerlichen Schichten anstelle des Grundbesitzes und früherer anderer Maßstäbe den Besitz schlechthin zur Grundlage politischer Berechtigung machte.

Darüber hinaus vollzog sich der gesamte Kampf des Rheinischen Liberalismus in ständiger Auseinandersetzung mit dem preußischen Beamtenstaate, mit der „in sich abgeschlossenen, dem praktischen Leben entfremdeten Korporation“ der Bürokratie, den „Examinierten ohne Vermögen“, wie es bei Hansemann hieß.<sup>59</sup> Dies selbstsichere und erfolgreiche Bürgertum wollte, auf seine wirtschaftlichen Erfolge und seine geistige Bildung gestützt, den preußischen Staat im Sinne seiner politischen und wirtschaftlichen Interessen und Maßstäbe gestalten; es beanspruchte für sich „als die eigentliche Kraft der

---

55. Ludolf Camphausen 1844, Rheinische Briefe u. Akten I S. 616.

56. G. Croon, Der Rheinische Provinziallandtag. . S. 132 ff., 137, 139; zu diesem Kampf überhaupt s. Hansen, Mevissen I S. 269 ff.

57. Zum Inhalt der Rh. G. O. s. Bornhak III S. 46 ff.

58. Über die grundsätzliche Bedeutung einer solchen Rolle des Besitzes s. Lorenz v. Stein, Sozialismus u. Kommunismus ... 2. Ausg. 1848 I S. 35.

59. Bergengrün S. 120.

Nation“ entscheidende Beteiligung an allen öffentlichen Angelegenheiten und fühlte sich von alledem durch das herrschende Beamtentum ausgeschlossen. Es stieß in seiner wirtschaftlichen Betätigung auf Hemmungen durch die Bürokratie, tadelte ihr Versagen in der Vertretung seiner großen wirtschaftlichen Interessen in der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik und spürte wiederholt, wie sie seinen assoziativen Zusammenschlüssen und den Sachverständigenberatungen feind war. Die gefühlsmäßige Abneigung des rheinischen Volkscharakters gegen die Beamten aus dem Osten tat das Ihre. Unter dem neuen Druck der Politik des Königs entlud sich radikaler Widerwille in Haßschriften.<sup>60</sup>

Den festen politischen Ausdruck fand die Auseinandersetzung mit der Beamtenherrschaft in den Staatsvorstellungen und der politischen Arbeit der führenden rheinischen Liberalen. Sie betrieben die Erfüllung des Verfassungsversprechens und erhoben konstitutionelle Forderungen wesentlich, um das bestehende Verwaltungssystem aus den Angeln zu heben. Ebenso sehr richteten sie ihr Augenmerk auf eine Neuordnung der Verwaltung selbst, suchten den staatlichen Einfluß zurückzudrängen und durch Selbstverwaltung zu ersetzen. Darin lebte das liberale Denken, das möglichst viele Bereiche von der staatlichen Bevormundung zu befreien suchte. Zugleich war aber der echte Wunsch lebendig, namentlich bei den führenden Persönlichkeiten, an einem neuen Staatsaufbau, der Staat und Gesellschaft verbinden sollte, mitzuwirken. Man fühlte sich als Träger der „Stein-Hardenbergschen Tradition“. Die Anschauungen im einzelnen waren bei den führenden Persönlichkeiten Camphausen, Hansemann, Mevissen, von Beckerath mannigfach abgestuft.

Hansemann bildete seine Ansichten am schroffsten aus und nahm auch auf diesem Gebiete eine Sonderstellung ein; kein Rheinländer von Geburt, hatte er in seinen Lehrjahren die Vorzüge der königlich-westfälischen Verwaltung schätzen gelernt.<sup>61</sup> Die Probleme des preußischen Staates hatte er von der Beam-

---

60. S. K. Heinzen, Die preußische Bürokratie 1845.

61. S. Bergengrün S. 13.



tenherrschaft aus angepackt und für die Reform der kommunalen und der staatlichen Verwaltung die eingehendsten Reformvorschläge gemacht.<sup>62</sup> Sie wünschten eine begrenzte bürgerliche Selbstverwaltung und zielten in der Hauptsache auf eine sehr eingeschränkte, aber schlagkräftige staatliche Verwaltungsorganisation, sie forderten Einführung des Präfektur-systems anstatt des Kollegialprinzips und Zerschlagung des Provinzialismus zugunsten einer neuen Bezirkseinteilung und -verwaltung, die durch Bezirksstände auch kommunal ausgebaut werden sollte. Aber auch er würdigte das öfteren die in Frankreich fehlende kommunale Selbstverwaltung als notwendige Grundlage des Verfassungslebens, doch traten diese Züge bei ihm weniger hervor<sup>63</sup> als im Gesamtbilde bei den rheinischen Liberalen. Ein starker freier Aufbau von unten über Gemeinde, Kreis und Provinz verbunden mit gewerblichen Assoziationen erschien, besonders bei Mevissen,<sup>64</sup> als deutsche Staatseigentümlichkeit, die das germanische Staatsdenken vor den westlichen Staatsvorstellungen und -wirklichkeiten auszeichne. So hatten ja auch Männer wie Dahlmann, Welcker, Gervinus, Benzenberg, Murhard in verschiedener, persönlich geprägter Form Selbstverwaltungs-ideen mit Vorstellungen von germanischer Freiheit verbunden.<sup>65</sup>

Allgemein galt den rheinischen Liberalen eine freie einheitliche Gemeindeordnung als unentbehrliche Grundlage einer freien Staatsverfassung, und unermüdlich fochten sie gegen die veraltete Zusammensetzung der Kreis- und Provinzialstände, aber für die Ausdehnung ihrer Aufgaben und für die Erweiterung ihrer Befugnisse, bei aller Absage an einen übersteigerten Provinzialismus. Vollends durch K. H. Brüggemanns publiz-

---

62. In seinen großen Denkschriften von 1830 und 1840 s. Rheinische Briefe und Akten I S. 11 ff., 197 ff., dazu Hansen in der Einleitung S. 33 ff., 53 ff.; Bergengrün S. 266 ff. — Zu Hansemanns Sonderstellung s. außer Bergengrün Hansen, Mevissen I S. 373.

63. Hansen, Rhein. Akten I Einleitung S. 34 f., 57 f.; Bergengrün S. 80.

64. Hansen, Mevissen I S. 190, 231, 372; Rhein. Akten I Einleitung S. 52. Vgl. für die Stellung des Rheinischen Liberalismus zu dieser Frage K. Buchheim, Köln. Ztg. im Vormärz S. 144 ff., 151 ff., 288 ff.

65. Neumeister S. 80, Samtleben S. 30 ff., 40, 47 ff., 54, 63. Der Fragenkreis ist in diesen Schriften noch nicht befriedigend behandelt.

stische Wirksamkeit und Tätigkeit an der Kölnischen Zeitung kam ein streng antibürokratisches, assoziatives, auf dem Self-government aufbauendes Staatsbild zu breiterer Wirkung, das bewußt über die üblichen liberalen Verfassungsideale hinausging und der altständischen Korporationslehre nahe trat.<sup>66</sup>

Schlaglichtartig beleuchtete die Situation auf dem Rheinischen Provinziallandtag von 1845 die Ueberschneidung der Positionen in der Auseinandersetzung mit dem Verwaltungsproblem: als Ludolf Camphausen in seiner großen Rede die ständige bürokratische Einengung der Provinzialstände rügte und seinen Antrag auf Einführung von Reichsständen mit dem Kampf gegen die „Hierarchie der Beamten“ begründete, da entwarf der rheinische Führer der Altständischen, Freiherr von Loë, in glühenden Worten sein Bild der echt ständischen Freiheit, die allein der Beamtenherrschaft ein wirksames lebendiges Gegengewicht geben könne, während der Konstitutionalismus mit der Bürokratie auf derselben Straße wandle.<sup>67</sup>

Aus den alten Provinzen brachte der agrarische Publizist Bülow-Cummerow in seiner vielgelesenen Schrift von 1842 „Preußen, seine Verfassung und Verwaltung“ eine ausführliche Kritik der Verwaltungszustände vor, die bei grundsätzlicher Bejahung der preußischen Einrichtungen und von einem gemäßigt ständischen Standpunkte aus gerade auch die „Diktatur der Beamten“ scharf bekämpfte.<sup>68</sup> Die Gemeinsamkeiten der kaufmännisch-industriellen und der agrarischen Kritik an den Verwaltungszuständen brachten ihn in persönliche Verbindung mit Hansemann.<sup>69</sup>

---

66. S. K. H. Brüggemann, Preußens Beruf in der deutschen Staatsentwicklung, 1843; s. auch Rheinische Akten I S. 346: „ich gehöre in mancher Rücksicht der historischen Schule an“; so in Kommunalfragen gegen den liberalen Bürokratismus. Vgl. auch Rhein. Akten I S. 553.

67. Rheinische Akten I S. 739 ff., 797 ff., 807 ff.; bezeichnend für die Einschätzung des Gegners war die achtungsvolle Notiz Ludolf Camphausens, für den „der ehrenwerte Redner außerhalb unserer Zeit“ stand, „willkommen aber der Mann, der mit offener Stirn und Sprache kundgibt, was er glaubt und erstrebt“. (S. 835 Anm. 1).

68. S. 157, 189 ff.

69. S. Bergengrün S. 331 ff. — Über Bülow-Cummerow s. jetzt die Monographie von E. Krauss Berlin 1937, u. a. S. 113 ff.

In den Kreisen der ostpreußischen Liberalen, die sich aus Adelskreisen und Bürgern vornehmlich aus Königsberg zusammensetzten, war die geistige Opposition lebendig. Hier hatte Theodor von Schön in „Woher und Wohin“ gegen die neue „Dumpfheit“ der Bürokratie aufgerufen, die, wie die katholische Hierarchie, zwischen dem Volk und seiner Freiheit stehe, hatte ihr den leuchtenden Geist der Reformzeit entgegengehalten und Reichsstände gefordert, damit sie über den obersten Beamten ständen, durch Uebernahme „aller Angelegenheiten, welche nicht Gouvernements- sondern National- und Kommunal-sachen sind“, dem Volke mehr Selbständigkeit zuteil werden ließen und so eine große Zahl von Beamten entbehrlich machten.<sup>70</sup>

Mit Lothar Bucher nahmen auch bürgerliche Kreise in Pommern den Kampf gegen den „Staatspolypen“ und sein Ueberwuchern in der gefährlichsten Form, der „Beamtenhierarchie“, auf.<sup>71</sup> Nach dem Scheitern der Anläufe zu einer Gesamtverfassung stellten sie die Beteiligung am Kreis- und Gemeindeleben in den Mittelpunkt ihrer Arbeit und betonten den Wert der kommunalen Tätigkeit für die politische Bildung und für die Beseitigung der agrarischen Mißstände auf dem flachen Lande.<sup>72</sup>

Am Widerstande gegen das System Eichhorn,<sup>73</sup> das mit der Zensur und der ganzen Kultusverwaltung zum Prototyp der königlichen Verwaltung gestempelt wurde, entzündete sich eine neue breite Opposition gegen die Bürokratie. Die aufklärerische Kritik an der Staatsverwaltung und das allgemeine „Räsonnement“ nahmen, „Geist“ und Verwaltung in Gegensatz stellend, zu.

So vereinten sich jetzt viele, sehr mannigfache und gegensätzliche Ströme in der Kritik an der Verwaltungsstruktur; Hinweise, wie die Mahnung auch von liberaler Seite „mit dem

---

70. Woher und Wohin, Straßburg 1842, S. 3, 4, 8. Vgl. Mayer H. Z. 117, S. 435, 451 f.

71. Zaddach, Bucher S. 27 ff.

72. Zaddach S. 19, 37, 40 ff., 46 ff.

73. Lenz, Geschichte der Universität Berlin II 2 1. Kapitel,

tobenden Geschrei gegen die Beamten einzuhalten“<sup>74</sup>, blieben demgegenüber ohne Widerhall. Die Folge war eine allgemeine Unzufriedenheit, die durch die Politik des Königs nicht entspannt, sondern gesteigert wurde.

Auf den Provinziallandtagen kam die Stimmung immer wieder zum Durchbruch, und neben der Oppositionsstellung gegen die Bürokratie waren es nun auch die Hauptstreitpunkte der kommunalen Organisation, die von hier jetzt in die Auseinandersetzung gezogen wurden. In fast allen Provinzen wurde bei jeder Tagung in Petitionen und Anträgen die ungerechte und veraltete, den Großgrundbesitz bevorzugende Zusammensetzung der Provinzialstände angegriffen, eine stärkere Vertretung der Stadt- und Landgemeinden gefordert, hier vom bauerlichen Besitz, dort von bürgerlicher Seite, und eine Aenderung der bisherigen Standschaft verlangt, die auch für die Städte zehnjährigen Grundbesitz forderte. Die neue Befugnis der Kreisstände, unter bestimmten Einschränkungen Ausgaben zu beschließen und die Kreiseingesessenen zu verpflichten,<sup>75</sup> die ihnen im Jahre 1841/42 verliehen wurde, weckte neuen Unmut über die mangelhafte Vertretung der Städte und Landgemeinden. Schlesien und Sachsen beantragten Ueberlassung der Landratswahl an die ganze Kreisversammlung. Aber alle Bemühungen blieben vergeblich, und die Landtagsabschiede verkündeten schroff und deutlich genug, daß der König keine Veränderung in den ständischen Verhältnissen wünsche.<sup>76</sup> Das regere Interesse für die städtischen Angelegenheiten und die zunehmende Erkenntnis ihrer Bedeutung äußerten sich in unaufhörlichen Petitionen und Anträgen, den Stadtverordnetenversammlungen die Oeffentlichkeit zu geben,<sup>77</sup> auch sie blieben ohne befriedigendes Ergebnis. In einer Fülle von Anträgen und Petitionen wurden diese Bestrebungen — ohne entsprechenden

---

74. Wuttke, Die schlesischen Stände 1847 S. 216 ff.

75. Bornhak III S. 65.

76. S. für diese Anträge, Abschiede usw. die Zusammenstellungen bei Nauwerck, Übersicht der wichtigeren Abstimmungen der preußischen Provinziallandtage . . . 1845. S. 7, und Gegenwart II S. 33, 43, 48, 58, 62, 70.

77. Nauwerck S. 10 und Gegenwart a. a. O.



Erfolg — auch auf dem Ersten Vereinigten Landtag erneut wieder aufgenommen.<sup>78</sup>

Auch die patrimonialen Grundlagen des ganzen Systems sahen sich starker Erschütterung und erhöhter Anfeindung ausgesetzt. Die Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit, die in den östlichen Provinzen noch etwa drei Millionen Menschen in 6600 Patrimonialbezirken herrschaftlicher Obrigkeit unterstellte, wurden von der allgemeinen Auflösung der ursprünglichen wirtschaftlichen und sozialen Bindungen betroffen, die sich in dem ländlichen Bereich von oben und von unten vollzog. Mancherlei Mißstände hatten sich eingestellt, namentlich bei der gutsherrlichen Polizei, aber auch bei der Gerichtsbarkeit, die zu öffentlichen Auseinandersetzungen und Anträgen auf ihre Aufhebung oder Reform führten.<sup>79</sup> Die Situation verschärfte sich auch hier. Was den Liberalen als vordringlich zu beseitigendes Ueberbleibsel einer veralteten Welt erschien, wurde vom König und der ständischen Bewegung als Grundlage echter ständisch-obrigkeitlicher Pflichten und Rechte gewertet und verteidigt. Der König nahm keinen Verzicht auf die Patrimonialbefugnisse mehr an, den die Rittergutsbesitzer häufig ausgesprochen hatten, und wünschte eine Neuordnung zur Erhaltung des Wesentlichen. Die Gerlachs, Thadden, Bülow-Cummerow betrieben die Reform in diesem Sinne. Bismarck erkannte hier den machtpolitischen Punkt und leistete seinen ersten größeren Einsatz.<sup>80</sup> Das Problem wurde weitergeschleppt: die Reform kam nicht vom Fleck und wurde vor den Ersten Vereinigten Landtag gebracht, wo die Mehrheit der Abteilung der Dreiständekurie sich für die Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit entschied.<sup>81</sup>

---

78. Bleich, Der Erste Vereinigte Landtag 1847 I S. 587, 602, 635 ff., 647 ff., Hansen Mevissen I, S. 464; Akten des 1. Ver. Landtags Acta Spec. B Ständische Petitionen, Nr. 7, Nr. 10.

79. S. z. B. die verschiedenen Schriften von Treumund Welp (Ed. Pelz). Die Patrimonialgerichtsbarkeit, Die Dorfgerichte 1843 usw.; C. v. Vincke-Olbendorf, Die Patrimonial- und Polizeigerichtsbarkeit Breslau 1847. s. auch Jordan a. a. O. S. 31 ff. Zum ganzen Komplex s. Urteil und ausführliche Darstellung bei E. Marcks Bismarck I S. 301 ff., 383 ff., 434 ff.

80. Marcks S. 310.

81. Marcks S. 434.

Aehnlich stand es mit dem umfassenderen Problem, der Landgemeindeverfassung in den östlichen Provinzen. Die Frage war überhaupt nicht zur Ruhe gekommen; unentwegt hatte es Denkschriften, Gutachten, Kommissionen gegeben, Wünsche nach provinzieller oder allgemeiner Regelung, Hinauszögerung und Ablehnung von oben. Mit voller Wucht wirkte sich jetzt aus, daß den „Befreiungen“ seit der Reformzeit keine neue Bindung gefolgt war. Allenthalben erhoben die Kundigen Klage, daß die Bande des natürlichen korporativen Zusammenhangs zerrissen seien und dafür Eigeninteresse und wirtschaftliche Zerstörungen sich ausgebreitet hätten; die Zustände seien vielfach sehr ernst und unerfreulich und machten eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Rittergutsbesitzern und Dorfgemeinden notwendig.<sup>82</sup> Hinzu kamen die Mängel der Agrarverfassung, die auf die vom radikalen Liberalismus gelehrte völlige Teilbarkeit des Bodens zurückgingen; sie hatten zu einer Zerstückelung des Bodens geführt, der nun eine andere, agrarsoziale Gruppe von Liberalen entgegentrat, indem sie staatlichen Schutz für den bäuerlichen Besitz, Verpflichtung des Eigentums und eine gesunde Gemeindeverfassung forderte.<sup>83</sup> Der König war bauernfreundlich,<sup>84</sup> aber als die Provinziallandtage von Preußen, Schlesien und Sachsen, zum Teil wiederholt, den Erlaß einer Landgemeindeordnung beantragten,<sup>85</sup> ließen die abweisenden Landtagsabschiede erkennen, wie sehr er sich gerade hier berufen fühlte, die bestehenden Grundlagen zu erhalten. Daß im Osten nicht wie im Westen die Kommunalverfassung durch eine revolutionäre Gesetzgebung aufgelöst war, lobte er besonders und wies zumal eine Neuordnung nach allgemeinen Grundsätzen ab, da „unfehlbar mannigfache Verhältnisse, welche in den einzelnen Landesteilen verschieden, aber in dem Rechte und der Verfassung wohlbegründet sind,

---

82. Keil a. a. O. Kap. VII u. VIII und die Schilderung bei Treitschke V S. 502 ff.

83. Jordan a. a. O. S. 83 ff.

84. Jordan S. 99: Landrentenbank, Festsetzung einer Verschuldungsgrenze der bäuerlichen Besitzungen 1843, Versuche zu einem neuen Anerbenrecht im Westen.

85. Nauwerck S. 21.

ohne Bedürfnis verletzt oder erschüttert werden würden.“<sup>86</sup> Es wurde damit begonnen, das Material für provinzielle Regelungen zu sammeln. Die wirtschaftliche Not der Jahre 1846/47 ließ indes die Mängel noch schärfer hervortreten, besonders auch im Armenwesen und breitete die Erkenntnis von der Notwendigkeit einer Kommunalordnung noch weiter aus, namentlich in der Provinz Preußen;<sup>87</sup> das Interesse der öffentlichen Meinung steigerte sich.<sup>88</sup> In dringlichen und beredten Anträgen, die viele märkische und preußische Landgemeindevertreter und der Landrat von Puttkammer einbrachten, kam das Verlangen nach einer Landgemeindeordnung vor den Vereinigten Landtag, und die Dreiständekurie beschloß, den König um sofortige Vorlegung provinzieller Ordnungen zu bitten.<sup>89</sup> Während die Oberpräsidenten getrennte Ordnungen ausarbeiteten, die sich streng an das Bestehende hielten, ohne einen wesentlichen Schritt nach vorwärts zu tun und in der Bürokratie selbst zu heftigem Widerspruch führten,<sup>90</sup> stieß Lette im unmittelbaren Vormärz mit dem Entwurf einer „einheitlichen Landgemeindeordnung für die mittleren und östlichen Provinzen“ vor, begründete eindringlich ihre Notwendigkeit aus den „neuen gesellschaftlichen Verhältnissen“ und forderte eine „Restauration der unteren und namentlich der bedeutendsten Grundlagen der Verfassung, der Kommunalverhältnisse im weitesten Sinne des Wortes.“<sup>91</sup>

Die ungelösten Probleme und die stärkere politische Bewegung wirkten Hand in Hand. Von der Mitte der 40er Jahre ab wurde das allgemeine Unbehagen und das Gefühl, daß es so nicht weiter gehen könne,<sup>92</sup> zur Signatur der Zeit. Wirtschaft-

---

86. Preußischer Landtagsabschied vom 30. Dez. 1843, Lancizolle Rechtsquellen II. Abtlg. S. 115.

87. Jordan S. 56, Bericht der Kommission zur Erörterung des Notstandes in der Provinz Preußen; vgl. auch die eindringlichen Äußerungen von A. v. Saucken u. G. v. Below bei G. v. Below, Tübinger Universitätsprogramm 1903 S. 5, 13, 34, 35, 41.

88. S. Zaddach a. a. O. S. 46 ff., von Unruh, Skizzen S. 15.

89. 1. Ver. Landtag, Acta Spec. B Ständische Petitionen Nr. 23.

90. G. St. A. Rep. 77 tit. 311 Nr. 5 vol. XII; Rep. 92 Dep. Otto von Manteuffel III, 52.

91. Lette, Die ländliche Gemeinde- und Polizeiverfassung, Berlin 1848, S. 9, 11, 16 u. die Besprechungen in Voss. Ztg. Februar 26 u. Köln. Ztg. Febr. 27, 1848.

92. Lenz a. a. O. II 2, S. 178.



liche Mißerfolge und Mängel der Handelspolitik wurden, wie jeder Mißstand, der Bürokratie in die Schuhe geschoben. Die Notjahre 1846/47, vor allem die schlesischen Zustände und andere Elendsschilderungen entfesselten gegen die Bürokratie, der man samt den Kommunalverhältnissen die Schuld beimaß, einen Sturm der Entrüstung,<sup>93</sup> der ihrem Ansehen einen schweren Stoß gab. Die Auswirkungen waren auf Schritt und Tritt zu verfolgen und reichten durch die Veröffentlichung von Berichten bis in den März 1848.<sup>94</sup> In ähnlicher Richtung wirkte sich der Erste Vereinigte Landtag aus. Während der König die Abgeordneten beschwor, sich mit dem „Ständischen Wesen im geschichtlich deutschen Sinne“, mit dem „Geist dieser uralten Einsetzungen“ zu durchdringen<sup>95</sup> und unverstanden blieb, erschütterte der geschlossene Aufmarsch der Opposition erneut die Position der bürokratischen Staatsführung und den Nimbus ihrer Verwaltungsprinzipien. Mehr und mehr hatte sich jedoch das politische Schwergewicht auf den großen Gegensatz in der Frage der Gesamtstaatsverfassung verlagert, der zwischen dem König und der Opposition zum Austrag gebracht wurde; ein befreiender Ausweg wurde nicht sichtbar. Ein starker Druck lag auf der Situation und lähmte die Geister.<sup>96</sup>

Es wollte nichts recht gelingen, so sehr auch die Dringlichkeit der Probleme erkannt wurde und manche Bemühungen an ihre Bewältigung gesetzt wurden.<sup>97</sup> Erst eine Gesamtänderung des Regierungssystems, ein starker, frischer Auftrieb, so meinte man, könne der Entwicklung ein neues Gesicht geben. Die besondere Bedeutung der Verwaltungsprobleme für die Neugestaltung war dabei nie zweifelhaft.

Denn in der Auseinandersetzung um die Verwaltungsprobleme waren sich die verschiedenen politischen und sozialen Kräfte, die der preußische Staat in sich enthielt, immer wieder gegenüber getreten. Unausgeglichen standen sich in den Insti-

---

93. Jordan S. 102 ff., O. Hintze, Die Hohenzollern . . . S. 527, Reis, Agrarfrage und Agrarbewegung in Schlesien i. J. 1848 S. 21.

94. Köln. Ztg. Febr. 18, 1848: Berichte des Ob.Präs. v. Wedell.

95. Lancizolle, Rechtsquellen II. Abtlg. S. 184.

96. Signatura temporis S. 5, P. Reichensperger, Erlebnisse . . . S. 10, Hansen, Mevissen I S. 508.

97. Hansen, Mevissen I S. 341.

tutionen die Gegensätze, namentlich zwischen dem Osten und Westen der Monarchie, gegenüber. In der Städteordnung lebten die Grundsätze bürgerlicher Selbstverwaltung; im Patrimonialwesen des östlichen flachen Landes war die Herrschaft des großen Grundbesitzes gewahrt, sie war auch in der Zusammensetzung der Kreis- und Provinzialstände verankert, die den altständischen Geist verkörperte; in der Rheinischen Gemeindeordnung wehte westlicher bürgerlicher Geist. Dazwischen behielt das starke Beamtentum, vielfältig angegriffen, seine ausschlaggebende Stellung. In keinem Bereich des öffentlichen Lebens hatten die alten Mächte so viel zu verteidigen und die neuen so viel anzugreifen. Auf keinem Gebiet waren die Gegensätze so ineinander gewirkt, hatten die Probleme so sich miteinander verschlungen. Der große Prozeß der sozialen Veränderung, der sich in der Erschütterung der überalterten Bindungen und in der Schwäche neuer Bindungen zeigte, hatte gerade hier seine politischen Auswirkungen entfaltet. So warfen die preußischen Selbstverwaltungsprobleme im Vormärz einen weiten Umkreis schwerwiegender politischer, sozialer und ideeller Fragen auf, die sich von der Verflechtung der Kommunalprobleme mit den agrarischen Zuständen und mit den wirtschaftlichen Wirklichkeiten bis in die Auseinandersetzungen über einen eigentümlich deutschen Staatsaufbau erstreckten.

Dieses Erbe erhob sich, als das Jahr 1848 einen Wandel der gesamten Situation heraufführte.

## 2. Kapitel.

### Die Selbstverwaltungsfragen im neuen politischen Leben bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung.

Ein Frühlingssturm fegte Dumpfheit und Schwüle hinweg und ließ die niedergehaltenen Triebe mächtig emporschießen. Alle Bestrebungen und Kräfte, die die Mitte des Jahrhunderts in ihrem Schoße barg, traten ans Licht und fanden Raum, sich zu entfalten.<sup>1</sup> Die Zeit schien erfüllt, Köpfe und Herzen kamen in Schwung. Man machte sich auf, die hingeschleppten Probleme zu entscheiden, welche die Jahre zuvor, weniger aufgewühlt, ohne Zwang zum Handeln und ohne Lockerung des gewohnten Gefüges, nicht hatten bewältigen können. Das Gesetz dieser neuen Situation, das Rauschgefühl, das Epochenbewußtsein und die illusionäre Kraft des „tollen Jahres“ beherrschte nun auch den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme.

Da vom März bis Dezember 1848 die machtpolitischen und staatsrechtlichen Verhältnisse im Zwielficht blieben, erschien die Tür zu allen nur denkbaren Möglichkeiten weit geöffnet. Die Selbstverwaltungsprobleme erhielten die Grundlage für eine üppige, fast treibhausartige Entfaltung.

Die ersten Wellen der Bewegung, die das preußische Rheinland erreichten, trugen einige Forderungen schon mit empor: „Gesetzgebung und Verwaltung durch das Volk, allgemeines Wahlrecht und allgemeine Wählbarkeit in Gemeinde und Staat“ forderten im Kölner Tumulte vom 3. März radikale Elemente unter Mitwirkung d'Esters, und eine zahlreiche Bürgerversammlung in Koblenz verlangte am 6. März „Berechtigung aller zu öffentlichen Aemtern, Abänderung der Kommunalordnung von 1845, freie Wahl der Bürgermeister ohne Unterschied auf Stadt und Land und Größe der Bevölkerung“.<sup>1</sup>

Aber da in Preußen erst der Uebergang zum konstitutionellen System errungen werden mußte, bildete dieser zunächst

---

1. Köln. Ztg. März 5 und März 9.



den Hauptinhalt und das Ziel der politischen Kämpfe. Weder in den maßgeblichen großen Adressen, die diese Entwicklung in Fluß brachten, noch in dem üblichen Katalog der allgemeinen Revolutionsforderungen, die landauf, landab die Gemüter in Erregung versetzten, traten daher die Selbstverwaltungsprobleme hervor. Das Versprechen einer „wahrhaft volkstümlichen freisinnigen Verwaltung“, das die königliche Proklamation vom 21. März aussprach, war zu allgemein, um breiteren Widerhall zu wecken. Die künftige Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und Dominalpolizei blieb das einzige Zugeständnis, das die Selbstverwaltung berührte.<sup>2</sup>

Eine revolutionäre Umwälzung im Kommunalwesen fand nicht statt. Die städtischen Behörden spielten z. T. in den stürmischen Tagen eine beachtliche Rolle und bewahrten ihre Kraft stärker als die staatliche Obrigkeit.<sup>3</sup> Wie in Berlin mußten dann auch in anderen großen Städten die Oberbürgermeister der Unruhe weichen. Auf dem flachen Lande im Osten war es an einigen Orten mit agrarischen Unruhen auch zu Ausschreitungen wider die Polizeiherrn gekommen.<sup>4</sup> Im Beamtentum traten nur geringe Veränderungen ein.

Indes führten die Märzkämpfe nun auch für Preußen den großen Umschwung herbei. Die Grundbedingungen des konstitutionellen Systems wurden in den Aprilverordnungen gesetzlich festgelegt, eine Volksvertretung wurde zur Vereinbarung der Verfassungsurkunde berufen und die liberalen Führer Camphausen und Hansemann als Bürgen der Umgestaltung zu verantwortlichen Ministern gemacht. Mit dem Zugeständnis des allgemeinen Wahlrechts wurde der über die alten liberalen Forderungen hinausgewachsene Charakter der Bewegung sichtbar anerkannt. Der König zog sich als bestimmender Faktor der Politik zurück, die militärische Macht blieb unausgenutzt, die alten Gewalten lagen am Boden.

Die Schleusen waren geöffnet, das Neue hatte freie Bahn. Eine Flut ungebändigter Ansprüche und Wünsche ergoß sich

---

2. Mähl S. 43 ff.

3. Hansen, König und Ministerium S. 157 ff., 170 für Rheinland und Schlesien.

4. Reiss a. a. O. S. 23 ff.; Zaddach, Bucher S. 50 ff.

über alle Bereiche des öffentlichen Lebens, deren völlige Neuordnung — so forderte man — jetzt der vollzogenen Umwälzung an der Staatsspitze zu folgen habe. Nun begannen auch die Forderungen und Wünsche zur Selbstverwaltung in vollem Umfange einzumünden. Zwei bezeichnende Grundströmungen in der öffentlichen Meinung, die Verdammung des Beamtenwesens und der Drang zur Selbstregierung, sicherten ihnen von vornherein einen besonderen Platz am Herzen der Zeit.

Der Rückschlag auf die Jahre der Beamtenherrschaft beherrschte das Feld. Als Sieg über die bürokratische Bevormundung, als Sturz der Beamtenhierarchie feierte man freudig den Erfolg der Märzkämpfe<sup>5</sup> und erblickte darin den Sinn der Errungenschaften, sowohl auf den unteren Stufen der Agitation wie in den Kreisen der denkenden Köpfe.<sup>6</sup> Der Hinweis auf das Ende des alten Verwaltungssystems war Trumpf in der öffentlichen Meinung. Man malte sich noch einmal in primitiver Form oder in sauberer, fast gelehrter Analyse System und Mängel der Bürokratie aus. Schöns „Woher und Wohin“ wurde wieder aufgelegt,<sup>7</sup> die schlesische Not gebührend herangezogen. Berliner Volks- und Literatensatire und jedes billige Raisonement fanden ein dankbares Betätigungsfeld. In zahlreichen Eingesandts tummelten sich in den Zeitungen die Eiferer wider das Beamtentum, spärliche Gegenstimmen übertönend.<sup>8</sup> Gesunder Impuls und ehrliche Begeisterung verbanden sich mit persönlicher Schmähsucht und Wichtigtuerei.

„Selbstregierung“ hieß das neue Prinzip, das an die Stelle der bürokratischen Bevormundung rücken sollte! Das alte System habe das Volk von der Teilnahme an seinen eigenen

---

5. S. die zahlreichen Stimmen in den Zeitungen dieser Wochen. S. auch Steinmann S. 5 ff., 250, 282; Lenz II 2, S. 229; Schrader S. 149.

6. S. Gneist, Berliner Zustände, S. 86 ff., 88.

7. Mit dem Zusatz „Ein Dokument zur Würdigung des gestürzten Systems und zum Verständnis der Märzrevolution“.

8. In Helds „Republik“ S. 13 erschienen die Beamten als „Commis“ des souveränen Volkes. Der Berliner Magistrat dagegen mußte erklären, er werde mit Anstellungsgesuchen derart überhäuft, daß er sie fortan unbeantwortet lassen müsse. Ruhige Gegenstimmen, die die Anerkennung, daß „die Regierung uns allerdings hier und da etwas gouvornanten-artig aber doch recht wacker und gründlich erzogen“ (L. Wantrup Flugschrift April 24), waren selten.

Angelegenheiten abgesperrt, jetzt müsse man diese auf allen Gebieten erringen und jede „Bevormundung“ ausschließen, so lautete die Parole. Wie die Pilze schossen die Wünsche und Vereinigungen empor, die auf „Selbstregiment“ in allen geeigneten und ungeeigneten Bereichen ausgingen, „jedem das Seine versprechend und jedem die eigene Regierung“. Echter Drang nach Selbsttätigkeit, geboren aus ernstem Gemeinsinn, mischte sich mit wilden Ansprüchen in berauschem Glauben an das neue Wunderprinzip.<sup>9</sup> Es konnte nicht fehlen, daß „Selbstregierung“ und „Selbstverwaltung“ rasch zueinander fanden.

Im Hintergrund des tagespolitischen Geschehens kamen die Selbstverwaltungsprobleme jetzt vielfältig und rege zum Ausdruck. Vom Lande her meldeten sich die Wünsche am unmittelbarsten und lebendigsten. Der Wille zu sichtbaren Aenderungen der eigenen Lage ließ allgemeine Verfassungsorderungen völlig zurücktreten vor Wünschen zur Selbstverwaltung. In dem Strom der ländlichen Petitionen und Adressen, der an das Staatsministerium gelangte und in den kommenden Monaten nicht versiegte,<sup>10</sup> nahmen die Wünsche zur ländlichen Gemeinde- und Kreisverfassung den unbedingten Vorrang ein. Man erwartete in erster Linie auf diesem Gebiete die Früchte der Umwälzung und einer neuen Verfassung. Eine Fülle unreifer Sonderwünsche konnte sich breitmachen, aber im Vergleich zur Oberflächlichkeit der staatlich-politischen Vorstellungen wurden die Mängel des Selbstverwaltungsaufbaues häufig mit achtenswertem Verstande erfaßt und beurteilt.

Der Umkreis der Forderungen war mit provinziellen und örtlichen Unterschieden durch die Lage im Kommunalwesen gegeben: eine freie Landgemeindeordnung mit vermehrter Selbständigkeit und ohne Bevormundung, namentlich mit freier Wahl der Vorsteher, gerechte Verteilung der Lasten und Heranziehung der Rittengutsbesitzer, „angemessene“ Vertretung der Landgemeinden auf den Kreis- und Provinziallandtagen, freie

---

9. S. die Kennzeichnung durch Gneist a. a. O. S. 85, 89.

10. Vereinigt in den Bänden G. St. A. Rep. 90 tit. II Nr. 15 adhib. II vol. 1 ff. Vgl. außerdem die Petitionen in den Akten des 2. Ver. Landtags Acta Spec. Nr. 3 und in den Akten der Nationalversammlung Acta Anträge Nr. 22.

Landratswahl ohne Vorrecht der Rittergutsbesitzer, Aufhebung der Kreisstände, die man namentlich im Osten verlangte und mit lebhaftem Widerspruch gegen ihre Straßenbauten begründete. Bestimmte Vorschläge für die Neuordnung fehlten meist. Wo man über Kreis und Gemeinde hinausging und die Staatsverwaltung überhaupt berührte, blieb es neben dem energischen Interesse für eine Minderung der Gehälter und Pensionen bei leeren Allgemeinheiten.

In allen Provinzen tat sich das Verlangen nach einer neuen Gemeinde- und Kreisverfassung kund. Am Rhein trat die Unzufriedenheit mit den einschränkenden Bestandteilen der Rheinischen Gemeindeordnung, namentlich mit der Ernennung der Bürgermeister und Gemeindevorsteher neu hervor.<sup>11</sup> In Westfalen gab es eine starke Bewegung des bauerlichen Grundbesitzes für eine freie Gemeinde- und Kreisverfassung,<sup>12</sup> in der sich alter bauerlicher Haß gegen ein Beamtenregiment von oben mit Vorliebe für alte bauerliche Einrichtungen paarte. „Gänzliche Umarbeit der westfälischen Landgemeindeordnung und Kreisordnung auf Grund völliger Gleichheit der Rittergutsbesitzer und der übrigen Einwohner und mit freier Wahl der Beamten namentlich der Amtmänner und Landräte“, stand als erste Forderung auf der Liste, die die bauerlichen Deputierten aus Westfalen auf dem Zweiten Vereinigten Landtag zusammenstellten.<sup>13</sup> In ähnlicher Richtung, wenn auch viel vorsichtiger in den Ansprüchen sprachen sich bei dieser Gelegenheit die brandenburgischen Vertreter der Landgemeinden in ihrer Aufstellung aus.<sup>14</sup> In den östlichen Provinzen knüpfte die neue Bewegung an den langen vergeblichen Kampf um eine Landgemeindeordnung an, besonders in Schlesien war die Forderung einer neuen Gemeindeverfassung bald in aller Munde.<sup>15</sup>

Der Zweite Vereinigte Landtag wurde gerade aus den ländlichen Gemeinden mit zahlreichen Bitten bestürmt, sofort durch-

---

11. S. Köln. Ztg. passim. Vgl. den Überblick über die Klagen in der Denkschrift des Reg. Vizepräs. von Massenbach s. u. S. 163.

12. Köln. Ztg. März 24, Zeitungshalle März 29; Hüttermann S. 12.

13. Köln. Ztg. Mai 18.

14. Voss. Ztg. April 12.

15. Reis S. 36.



greifende Maßregeln zur Besserung ihrer Lage zu beschließen.<sup>16</sup> In den ersten Schlußworten<sup>17</sup> des Landtagsmarschalls von Solms, daß „alle Konsequenzen der konstitutionellen Regierungsform aber jetzt wirklich gezogen werden müssen“ und er daher auf Gerichtsbarkeit, Polizeiverwaltung und Jagdrecht verzichtet habe, kam die allgemein verbreitete Anschauung zum Ausdruck, daß die Neuordnung sich nicht auf die Einführung konstitutioneller Formen beschränken dürfe.

In den Städten regte sich der Wunsch nach neuen Stadtverordneten auf Grund eines neuen Wahlrechts, das den Unterschied von Bürgern und Schutzverwandten beseitigte,<sup>18</sup> nach Neuwahl der Bürgermeister unter freieren Bedingungen und namentlich nach städtischer Polizeigewalt.<sup>19</sup> In den vorpommerschen Städten entstand eine Bewegung für Umgestaltung ihrer urtümlichen patrizischen Verfassung im Sinne der Städteordnung von 1808.<sup>20</sup> Man wünschte allgemein eine stärkere Verbindung der kommunalen Tätigkeit mit den neuen politischen Aufgaben, forderte die Ausdehnung der Öffentlichkeit und warb für ein verstärktes Interesse an der Gemeindetätigkeit. Bei aller Zuneigung zur Städteordnung mochte für die Stimmung dieser Wochen in den alten Provinzen das ironische Urteil Gneists zutreffen, daß man vielfach meine, es müsse infolge der Märzereignisse auch auf kommunalem Gebiete „etwas ganz Neues entstehen“.<sup>21</sup>

In einem ersten Schwall gewisser Flugschriften trat besonders der utopische Einschlag hervor, der die Beschäftigung mit Selbstverwaltungsfragen im Jahre 1848 des öfteren kennzeichnete. Weitschweifige Betrachtungen über „Gemeinde“ usw. wurden eine gern geübte Form scheinpolitischer Betätigung. Selbst diese abseitigen Schriften versäumten nicht, Selbstverwaltungsforderungen mit einzuflechten. Auch sie betonten bewußt die Verwaltung und gaben ihrer Abneigung gegen die fran-

---

16. S. die Petitionen in den Akten des 2. Ver. Landtags, Acta Spec. Nr. 3.

17. Mähl S. 223; Reis S. 30.

18. Wolff II S. 192, III S. 31.

19. Wolff I S. 41, 454.

20. Voss. Ztg. April 8, 18, Mai 12.

21. Gneist S. 3.

zösische Zentralisation Ausdruck. Sie landeten gern bei hochfliegenden assoziativen Plänen und forderten eine assoziative und gemeindliche Organisation des gesamten Volkslebens, die eine „freiheitliche Kommunalverfassung mit innungsmäßiger Organisation der Gewerbe“, eine „Heilung der Uebel durch Nachbarschaftsvereine, Urversammlungen und mündige Provinzen und Gemeinden“ bringen sollte.<sup>22</sup>

Als in der neuen politischen Oeffentlichkeit, in den Zeitungen, Flugschriften und Reden die Auseinandersetzung um den künftigen Staatsaufbau begann, stellten wiederum einige Hauptströmungen des Denkens, die schon in den Jahrzehnten zuvor die Erörterung der Selbstverwaltungsprobleme begleitet hatten,<sup>23</sup> aber jetzt den Höhepunkt ihrer Ausbreitung erreichten, sofort eine besondere Beziehung zu den Selbstverwaltungsproblemen her.

Man berief sich allenthalben wieder auf die Tradition der preußischen Reformzeit. Ueberall ertönte die Parole, dreißig Jahre Reaktion hätten Preußen zurückgeworfen; wären die Grundsätze der Reformzeit wirklich durchgeführt worden, besäße Preußen längst einen freien deutschen Staatsaufbau; darum sei jetzt das Werk der Reformzeit zu vollenden. Damit lenkte sich der Blick auf die Aufgaben, die die Reformzeit vornehmlich verfolgt hatte, auf eine freie Städteordnung, auf die ländliche Gemeindeverfassung und auf die Umwandlung des Beamtenwesens überhaupt; man machte Pläne für die Gegenwart, die gerade die Ordnung dieser Bereiche mit einschlossen. Die Grundzüge der Städteordnung von 1808 galten als Vorbild für die gesamte künftige Gemeindeorganisation. Vor allem Lette wurde jetzt in diesem Sinne zum Anwalt der „glorreichen Gesetzgebung von 1807“ und ihrer Grundsätze, nach denen „ein festes Staatsgebäude von unten auf“ zu errichten und endlich eine Landgemeindeordnung zu schaffen sei.<sup>24</sup> Die Berufung auf

---

22. S. I. K. A. E. Sack, *Die ewige Basis der Politik*, S. 19; Knorr, *Recht und Gesetz*; K. Schöpfer, *Offnes Sendschreiben* S. 15 ff., S. 21; A. Gebel, *Weltansichten*; Köhler, *Übel der Gegenwart*, S. 12, S. 34; Bülow, *Die Aristokratie des Talentes* S. 54 f. Vgl. auch „Kopfarbeiter“, *Tatsachen der Gegenwart*.

23. S. oben S. 7, 24 ff.

24. S. Wolff I S. 450.

diese Tradition sicherte allen Bestrebungen, das künftige Verfassungswerk auf einen neuen Selbstverwaltungsaufbau zu gründen, die geschichtliche Beglaubigung.

In derselben Richtung wirkte die vielstimmige Verkündung jener assoziativen Gedankengänge, in denen die Selbstregierung vom engsten Lebenskreis an, die Selbständigkeit und Selbsttätigkeit im einzelnen als Eigentümlichkeit des deutschen Volks- und Staatslebens gefeiert und dem französischen Zentralisationsprinzip, einem Verfassungsschema ohne kommunalen Unterbau gegenüber gestellt wurden. Das assoziative Prinzip sollte sich von der Familie aufwärts in den Kommunalverbänden und anderen Vereinigungen verwirklichen und die Grundlage des gesamten Aufbaues bilden. Viele Äußerungen des Jahres zu den Selbstverwaltungsproblemen waren von diesen Ideen mehr oder weniger beeinflusst.<sup>25</sup> Die individualistischen naturrechtlichen Anschauungen des Jahres, nach denen das Individuum und jeder höhere Lebenskreis, so auch die Gemeinde, nur so viel von ihrer Freiheit aufgeben sollte, wie für den nächsthöheren Lebenskreis notwendig schien, trafen sich darin mit einem unverkennbaren, wenn auch unbestimmten Wunsch nach assoziativen Bindungen, von denen man sich die Besserung zahlreicher Notstände namentlich im sozialen Leben versprach. Mit allen diesen Ideen wurde die Anschauung allgemein, daß ein leerer Konstitutionalismus nicht das Ziel der Wünsche sein dürfe, sondern ein Neuaufbau entstehen müsse, der auf den einzelnen Stufen und in den mannigfachsten Bereichen die Selbstverwaltung einführe und von der besonderen grundsätzlichen Bedeutung einer freien Gemeindeorganisation ausgehe.

Die Zeitungen, die in zahllosen Eingesandts und eigenen Aufsätzen alle großen und kleinen Züge der Meinungsäußerung spiegelten, wurden nicht müde, auf das Selbstverwaltungsproblem hinzuweisen und der hohen Einschätzung Ausdruck zu geben, die ihm allgemein gewidmet wurde.<sup>26</sup>

---

25. Völlig beherrscht von assoziativen Gedanken waren F. A. Maercker, Zwei Reden S. 26 ff., Fr. von Rönne, Rede S. 5, Fröbel, Monarchie oder Republik S. 7.

26. Die Bearbeitung der Zeitungen in dieser Arbeit umfaßt die im folgenden genannten Blätter, sowie die „Reform“, „Neue Berliner Zeitung“

Eine Ausnahme machte die Königsberger Hartungsche Zeitung: von ihrem hohen geistigen Kothurn fand sie keinen Zugang zu den aufgeworfenen konkreten Problemen.<sup>27</sup> Die Vossische Zeitung verkündete zwar gleich nach der Revolution, daß „die Regeneration des Beamtenwesens tiefer greifen müsse“, begnügte sich aber bald damit, das Problem von der persönlichen Seite aus zu betrachten und in den Ruf nach neuen Männern einzustimmen.<sup>28</sup> In der „Vorschau auf den konstituierenden Landtag“ ging E. Mathaei von der Reformzeit und der bisherigen Kreis- und Provinzialverfassung aus, und forderte statt des französischen Weges den Aufbau von unten: „die Demokratie wird bei uns damit beginnen, freie Kommunen zu organisieren, sie wird dann in der zusammenfassenden Gliederung der Kreise und Provinzen das gleiche Prinzip der Selbstregierung durchführen, dieser Unterbau ist das bedeutsamste und schwierigste Werk“.<sup>29</sup>

Die Kölnische Zeitung unter K. H. Brüggemann brauchte nur auf ihrer alten Bahn zu bleiben; sie forderte neben der persönlichen Unabhängigkeit „gesellschaftliche Selbstregierung“<sup>30</sup>: „Der Geist der Assoziation ist der Messias der neueren Zeit“.<sup>31</sup> In seinem Namen erhob sie daher Widerspruch gegen Diktatur und Präfektur und beschwor das Unheil der französischen Zentralisation. „Fürchten wir also die selbständige Entwicklung der Gemeinden, der Provinzen nicht, folgen wir dem englischen, mehr noch dem belgischen Beispiel, die deutsche Freiheit der ausgedehntesten Selbstregierung ist dem ganzen Verfassungsbau zugrunde zu legen“.<sup>32</sup> In fast demselben Geiste machte Gustav Julius in seiner radikalen Zeitungshalle die Assoziation zur Grundlage seines Programmes für Frankfurt und Berlin: „über die Vereinigung der

---

und die Kreuzzeitung, die erst in den folgenden Monaten ihr Erscheinen begannen.

27. Vgl. den Rechtfertigungsversuch Mai 12.

28. Voss. Ztg. April 26, 28, Mai 4.

29. Voss. Ztg. Mai 21, verwahrt sich auch gegen das „undeutsche Schaukelsystem“.

30. Köln. Ztg. April 18.

31. Köln. Ztg. April 26.

32. Köln. Ztg. Mai 1.



Einzelnen zu engeren und immer weiteren Verbindungen,“ von der Innung über die Gemeinde zu Kreis und Provinz sollte ein näher entwickelter Aufbau der Kommunalverwaltung laufen.<sup>33</sup>

Die *National-Zeitung*, die im übrigen wie die *Vossische Zeitung* den Nachdruck auf die persönliche Seite legte,<sup>34</sup> erklärte eine neue Städteordnung für „kaum minder wichtig und bedeutsam als die Errichtung unseres Staatsgrundgesetzes“, ohne sie „wird die freisinnigste Konstitution vergebens aufgerichtet sein, denn aus dem Geist der Gemeinde erzeugt sich der Geist des Staates“.<sup>35</sup>

Die *Breslauer Zeitung* stellte die „oberste Forderung“ auf, daß „Preußen als demokratisch-konstitutioneller Staat auf der freiesten Gemeindeverfassung basiere, um durch die Selbständigkeit seiner Bürger, Korporationen und Genossenschaften und Gemeinden des Vielregierens überhoben zu sein.“<sup>36</sup> In der *Spenerschen Zeitung* wurden von Beginn an die Selbstverwaltungsfragen ganz besonders gewürdigt und am frühesten konkret behandelt. Schon ihr Programm verlangte „eine durch und durch freie Gemeindeordnung“ und eine Aenderung der kreis- und provinzialständischen Verfassung, der „Spitze der Gemeindeverfassung“; sie setzte sich für eine Reform der Verwaltung ein, „denn sie ist das Gesetz in seinem Leben, in seiner täglichen Ausführung, und es kann eine Nation viel eher bei einer mangelhaften Gesetzgebung als bei einer mangelhaften Administration bestehen“.<sup>37</sup> „Die Frage nach der Reorganisation unserer Verwaltungsbehörden ist die Frage um die Existenz innerhalb der neuen Ordnung der Dinge“, formulierte hier später F. A. Maercker.<sup>38</sup>

Bei gleicher Betonung der Selbstverwaltung trat jedoch schon in dieser vorläufigen Erörterung der Unterschied hervor, ob man die alten provinziellen oder neue einheitliche Gebilde zum Träger der Selbstverwaltung ausersah. Die *Spenersche*

---

33. Zeitungshalle Mai 4.

34. in besonderen Aufsätzen April 7, 8, 14, 15.

35. *Nat.Ztg.* Mai 13.

36. März 29 Programm der *Breslauer Zeitung*.

37. *Spener Ztg.* März 24.

38. *Spener Ztg.* Mai 20.

Zeitung legte ihrem Plan den Einheitsgedanken zugrunde: „Einheit des Staates, Einheit und Freiheit der Gemeinde“ seien „die wahren Grundlagen der demokratischen Verfassung“, daher sollten alle Provinzialordnungen und -verwaltungen abgeschafft werden und dieselbe Gemeindeordnung für den ganzen Staat, für Stadt und Land gelten;<sup>39</sup> so forderte auch Michelet in der Nationalzeitung für Stadt und Land die gleiche Gemeindeordnung als Grundlage für den ganzen Staat.<sup>40</sup> G. Kries jedoch forderte in der Vossischen Zeitung mit der „Selbstständigkeit der Gemeinden“ „die Verschiedenheit der Provinzen gegenüber der Allgewalt und Einheit des Staates“ und wollte den „reorganisierten Provinzial- und Kreisständen durch Erweiterung ihrer Befugnisse eine größere Bedeutung“ geben;<sup>41</sup> eine ähnliche Haltung nahm die Kölnische Zeitung ein.

Die Wahlbewegung brachte die Selbstverwaltungsfragen in eine feste Beziehung zu der Politik der kommenden Monate. Sie bemächtigte sich der Selbstverwaltungsforderungen, die allenthalben aufgetaucht waren, und verband sie aufs engste mit den Aufgaben der konstituierenden Versammlung, namentlich mit ihrem Auftrag, eine Verfassung herzustellen. Die Selbstverwaltungsprobleme traten nun stärker in den Vordergrund der Politik und spielten bei der beginnenden Sammlung der Kräfte, in der Agitation, in den Versprechungen der Kandidaten und in den Plänen der führenden Männer eine erhebliche Rolle.

In Schlesien griff man die Beschwerden der Landbevölkerung über die engeren und weiteren Kommunalverhältnisse auf und machte sie zum Kernstück der Wahlagitation. Schneers erfolgreiche gemäßigte Flugschrift „Was verlangt der deutsche Landmann“ geißelte das Verwaltungs„übergewicht“ einzelner Klassen in Kreis und Gemeinde und forderte Befreiung von der gutsherrlichen Herrschaft als Hauptergebnis des Umschwungs.<sup>42</sup> Mit agitatorischem Geschick forderte Elsners Flugblatt die

---

39. Spener Ztg. Mai 7.

40. Nat.Ztg. April 21.

41. Voss. Ztg. März 31.

42. Schneer S. 12, 14. Über die Rolle dieser Schrift s. Reis S. 35; vgl. auch den Aufruf Gellnoch, Benneck und Krause Breslauer Ztg. April 6.

Wahl von Männern, die sich besonders für eine freie Dorf-ordnung einsetzen würden: „eher wird es nicht besser“.<sup>43</sup> Der demokratisch-konstitutionelle Klub in Breslau sah „die alleinige Garantie für die Verwirklichung unseres Zweckes in der konsequenten Durchführung der Selbstregierung“ und verlangte daher „für die Gemeinden und Gesellschaften freie und selbständige Ordnung ihrer Angelegenheiten ohne Einmischung des Staates“.<sup>44</sup>

Im Westen war die Entwicklung von Einfluß, die später in Frankfurt zur Proklamierung einer freien Gemeindeverfassung als Grundrecht des deutschen Volkes führte.<sup>45</sup> Im Programm des Zentralwahlkomitees für die Regierungsbezirke Koblenz und Köln erschien eine „freie Gemeindeverfassung“ unter den Mindestforderungen der Volksfreiheit, welche die künftige Verfassung zu gewährleisten habe.<sup>46</sup> Schärfer formulierte das Kölner Volkswahlprogramm unter Mitwirkung d'Esters „Einfachheit und Wohlfeilheit der Verwaltung, völlige Unabhängigkeit der Zivilgemeinden in Anordnung ihrer inneren Angelegenheiten“ als „ein in das Staatsgrundgesetz aufzunehmendes Recht und unerläßliche Bedingung der zukünftigen Verfassungen.“<sup>47</sup> Das katholische Wahlprogramm in Westfalen und Rheinland forderte „die freie Gemeindeverfassung“, das westfälische demokratische Programm die „Selbstverwaltung der Gemeinde“.<sup>48</sup>

Die Radikalen pflegten die dankbaren Verwaltungsforderungen mit besonderem Eifer; das Programm des demokratischen Zentralkomitees für die Wahlen, das von der demokratischen Fraktion der Vorbereitenden Versammlung in Frankfurt ausging, zu der auch Reichenbach und d'Estes zählten,

---

43. Breslauer Ztg. April 19; Reis S. 38.

44. Breslauer Ztg. April 15.

45. Zu der längeren Vorgeschichte des Frankfurter Grundrechtsparagraphen s. Roske, S. 17 f. (Offenburg, Sept. 1847), S. 21 (Heppenheim, Okt. 1847). Im Frühjahr 1848 enthielt erst der Entwurf der 17 Vertrauensmänner, übergeben am 27. April, eine „freie Gemeindeverfassung auf Grundlage selbständiger Verwaltung in Gemeindeangelegenheiten“ als Grundrecht, s. Roske, S. 37, 43.

46. Unterschrieben von allen bedeutenderen rheinischen Konstitutionellen. S. Köln. Ztg., April 12, 14.

47. Köln. Ztg., April 21, 23.

48. Köln. Ztg. April 18; Hüttermann S. 28.

forderte „Aufhebung der stehenden Heere von Beamten und Ersetzung derselben durch wohlfeile Regierung, welche aus freigewählten Volksmännern besteht,“ „Abschaffung der Bevormundung der Gemeinden“, „ein auf der Grundlage der Selbstverwaltung ruhendes Gemeindegesetz . . . namentlich das Recht der Gemeinden, ihre Geistlichen, Lehrer und Bürgermeister frei zu wählen“. <sup>49</sup> Der Berliner demokratische Klub <sup>50</sup> wollte sich nur mit einer Verfassung zufrieden geben, die „dem Volke seine Souveränität und das Recht der Selbstherrschaft bis in die kleinsten Verhältnisse, in die Städte- und Landgemeindeordnung hinein sichert.“

Selbstverwaltungsforderungen wurden im übrigen unabhängig von Parteiunterschieden gestellt. Gerade auch manche Kreise der „Reaktion“ konnten ja auf den Pfaden der Gegnerschaft gegen die Beamtenherrschaft ein gut Stück mitgehen und stellten die Niederlage der Bürokratie mit Genugtuung fest. <sup>51</sup> Obwohl die Loyalitätserklärungen der Kreisversammlungen es gerne vermieden, auf die konkreten Forderungen der Zeit einzugehen, gaben sie selbst der Notwendigkeit Ausdruck, Gemeindeverhältnisse, Kreisstände und Landratswahl „zeitgemäß“ zu reformieren. <sup>52</sup>

Breit und allgemein tauchten die Selbstverwaltungsforderungen in den üblichen „Glaubensbekenntnissen“ der zahllosen Wahlkandidaten auf. Auch Abgeordnete, die später nicht zur Linken gehörten, wie der Geheime Revisionsrat Jonas und der Geheime Archivrat Riedel, stimmten in den Ruf ein nach „Freiheit der Gemeinde“ als Basis des politischen Lebens. <sup>53</sup> Daher konnte auch schon in der Wahlbewegung selbst eine Stimme

---

49. Zeitungshalle, April 10 und dazu die grundsätzliche Bemerkung d'Esters, Köln. Ztg. April 11. Sprechsaal.

50. Wolff II S. 565.

51. Bülow-Cummerow: „Der Kampf gegen Absolutismus und die bürokratische Willkür ist beendet, der Sieg vollkommen, die Rückkehr nicht mehr zu fürchten“, Wolff II S. 6; A. v. Mitschke-Kollande, Glaubensbekenntnis S. 33. Vgl. Abeken, Ein schlichtes Leben, S. 152 (April 20).

52. S. Ostprieznitzer Kreisversammlung, Zeitungshalle März 28; vgl. Jordan S. 198; s. auch „die Selbstregierung in Staat u. Gemeinden“ in den Statuten des Preußenvereins für konst. Königtum, 17.—21. Mai (Flugschrift).

53. Wolff II S. 282; Zeitungshalle Mai 7.



„die Selbstverwaltung der Gemeinden“ als Schlagwort der Zeit und der Kandidatenreden bezeichnen<sup>54</sup> und eine andere zeitgenössische Stimme „die vorherrschende Neigung zur Selbstregierung in Provinz, Stadt und Gemeinde“ feststellen.<sup>55</sup>

Unter diesen Umständen verloren sich auch die Stimmen einzelner außerhalb des politischen Treibens stehender Männer nicht, die die besondere Bedeutung der Selbstverwaltungsprobleme für die Zeit von ihren verschiedenen Ausgangspunkten her aussprachen. So pries der Landwirt A. P. Thaer eine wohlgeordnete Kommunalverfassung als bindendes Element im Volksleben.<sup>56</sup> Ernst Moritz Arndt lobte die freie Wahl der Vorsteher und Oberen auf den unteren und höheren Stufen als „ein Wichtigstes und Bedeutendstes im politischen Leben“.<sup>57</sup> Diesterweg sah im „neuen Lebensprinzip der Zeit, der freien Selbstbestimmung der Individuen, der Selbstbestimmung der Gemeinden“ mit ihrer Verknüpfung von Selbständigkeit und Selbsttätigkeit nur eine Erweiterung seines pädagogischen Prinzips.<sup>58</sup> Aus ganz anderer Atmosphäre bemühte sich der Freihändler John Prince-Smith an Hand der englischen Verhältnisse den Widerspruch zwischen einer „volkstümlichen Gesetzgebung“ und einer „zentralisierten, bürokratischen Verwaltung“ aufzudecken und forderte die „Emanzipation der Gemeinden“ als ersten Schritt zur Verminderung des Beamtenregiments.<sup>59</sup>

Die unmittelbare Brücke zur praktischen Auswirkung in den nächsten Monaten schlugen die Äußerungen der Männer, die zur politischen Wirksamkeit kamen. Gneist trat mit der Ueberzeugung seines Lebens hervor und zog den Eintritt in die Stadtverordnetenversammlung vor, da er „nur von einer kräftigen und mutigen Gemeindeverwaltung“ die Entstehung des not-

---

54. F. A. Maercker, Zwei Reden, S. 10.

55. S. G. Jung, Voss. Ztg., April 18.

56. A. P. Thaer, Wort an preußische Wähler und Abgeordnete, S. 7.

57. Arndt, Das verjüngte oder vielmehr das zu verjüngende Deutschland, S. 49.

58. Nat.Ztg. Mai 5. Vgl. auch das Glaubensbekenntnis des Pädagogen D. W. Landfermann, S. 198 ff. seiner Erinnerungen: organische Aufgliederung durch Assoziation, Selbstverwaltung unbeschadet der Staatseinheit usw.

59. Voss. Ztg., April 1.

wendigen „politischen Mittelstandes“ erwartete; seine Wahlrede forderte, daß das Verfassungswerk von unten aufgebaut werde und neben den Grundrechten mit einer neuen Gemeindeordnung beginne.<sup>60</sup> Das umfängliche Glaubensbekenntnis des Abgeordneten Berends bewegte sich völlig in der Bahn der „vollkommenen freien Selbstregierung, in allen einzelnen Kreisen des Staatslebens“: „so sei die Kommune, die politische Gemeinde, in voller Freiheit und Selbständigkeit die Grundlage des Staates und dieser erbaue sich aus der freien Vereinigung und Verbindung aller Kommunen.“<sup>61</sup>

Waldeck forderte sofort schroff und klar die unbedingte Verbindung mit der Verfassung: eine neue Gemeindeverfassung, die Beseitigung der entgegenstehenden alten Gesetze und der Nachteile der ständischen Organisation müßten einen „Bestandteil des Werkes der Konstituierung selber“ bilden, „sonst würde man eine hohle Form schaffen“, „ein Kleid für einen nicht dazu passenden Leib“.<sup>62</sup> Der Bürgermeister Feyerabend begnügte sich mit dem Versprechen, für die Zurückdrängung der Rittergutsbesitzer in den ständischen Versammlungen und für die Vertretung aller Klassen zu kämpfen.<sup>63</sup> Lothar Bucher stellte den grundsätzlichen Zusammenhang her: da die bürgerliche Freiheit weniger in Konstitutionen als in der Selbstverwaltung beruhe, müsse eine Reorganisation von unten herauf eine rein papierne Wandlung ersetzen, und seine Abschiedsrede forderte die „freie Gestaltung der Gemeindeverfassung“.<sup>64</sup>

Allenthalben waren also die Selbstverwaltungsforderungen wach geworden, im einzelnen ungeklärt und ungeordnet wie das neue politische Leben überhaupt und ohne daß sich schon bestimmte Stellungnahmen scharf voneinander abgehoben hätten. Das Wesentliche für die Zukunft war, daß die Forderungen in dieser Verbreitung und Stärke gestellt und so fest mit den künftigen Aufgaben in Beziehung gesetzt wurden. Man empfand die Selbstverwaltung als unabdingbaren Anspruch der

---

60. Gneist, Berliner Zustände, S. 3 ff.

61. Berends, Glaubensbekenntnis (April 30) S. 6.

62. Waldeck, Die konst. Monarchie mit einer Kammer, S. 6 ff.

63. Königsberger Hartung Ztg., Mai 20.

64. Zaddach S. 52, 56.

neuen Zeit und stattete diese Forderung mit allen Argumenten der besonderen Betonung aus. Zahlreiche Wünsche aus dem Lande vereinten sich dabei mit kennzeichnenden Strömungen des neuen politischen Lebens, mit dem Drang nach Selbstregierung, der Berufung auf die preußische Reformzeit und den assoziativen Ideen. Die Selbstverwaltungsforderungen konnten sich daher auf einen besonders starken und vielstimmigen Widerhall stützen. Die Grundlage war geschaffen, auf der sich der politische Kampf für die Befriedigung dieser Forderungen aufbaute.

### 3. Kapitel.

#### **Das Ministerium Camphausen und eine vorläufige Verwaltungsreorganisation.**

Während die politische Bewegung ihre Forderungen frei verströmen lassen konnte, war das Ministerium Camphausen-Hansemann<sup>1</sup> zum verantwortlichen Handeln berufen.

Das Ministerium wurde bestürmt, aus der Gunst des Augenblicks heraus, sofort einschneidende Reformmaßnahmen zu treffen. So wurde auch der Anspruch laut, das Ministerium solle sofort eine Reihe vorläufiger Verwaltungsmaßregeln treffen und damit einen völligen Umbau der Verwaltung einleiten, der auch die Selbstverwaltung mitbetroffen hätte. Man wies darauf hin, daß die neuen Minister als Spitzen einer im übrigen fortlaufenden alten Staatsmaschine, „fast noch einsam“, zur Wirkungslosigkeit verdammt seien.<sup>2</sup> Man richtete die Forderung an das Ministerium, sofort Kommissare in alle Regierungsbezirke zu senden. Die zunehmenden Klagen über die Tatenlosigkeit des Ministeriums bezogen sich mit Vorliebe auf das Bestehenbleiben der Bürokratie und die Untätigkeit des Ministers des Innern, A. von Auerswald. Wiederholt meldeten sich die rheinischen Freunde des Ministeriums mit Beschwörungen, der Halbheit in der inneren Verwaltung ein Ende zu machen und zu Taten überzugehen.<sup>3</sup>

Soweit die vorläufige Verwaltungsreorganisation auf dem Wege einer „revolutionären Diktatur“ durchzusetzen gewesen

---

1. Das Gesicht des Ministeriums bestimmten der Ministerpräsident Camphausen und der Finanzminister Hansemann. Minister des Innern war Alfred von Auerswald, Justizminister Bornemann, Kultusminister Graf Schwerin, Minister des Auswärtigen Freiherr von Arnim, Kriegsminister Generalleutnant von Reyher, ab Ende April General Graf Kanitz.

2. Voss. Ztg. April 26, Nat.Ztg. April 7, 15, Köln. Ztg. Mai 6; Wolff I S. 473.

3. Kühlwetter an Hansemann, April 24 (Rep. 92 Dep. Hansemann), von Hasenkamp an Hansemann, Mai 2 (ebendort); von Wittgenstein an Camphausen, Mai 15 (A. Köln).



wäre, fiel sie aus infolge der energischen Ablehnung der Diktatur, die Camphausen schon auf dem Zweiten Vereinigten Landtag<sup>4</sup> und später in der Nationalversammlung aussprach: „wir konnten endlich . . . nicht überall mit kühner Hand an die Abänderung der bestehenden Verwaltungseinrichtungen gehen, wiewohl dieselbe zu einem harmonischen Zusammenwirken aller Organe der Regierung nötig gewesen sein möchte“.<sup>5</sup> Die Politik des „festen gesetzlichen Bodens“ aber, die Camphausen statt dessen verkündete, schloß eine radikale Umänderung der Verwaltungsorganisation auf diktatorischem Wege aus; die Politik des Aufschubs und der Vermittlung mußte der Erhaltung des Bestehenden zugute kommen.

Das Ministerium hätte kaum die Autorität und Macht besessen zu einem kühnen weitreichenden Eingriff, aber seine Politik litt auch an starken Hemmungen, in denen sich bereits das Schicksal der bürgerlichen politischen Bewegung ankündigte. Die Hauptträger der Politik des Ministeriums waren Männer der liberalen Vergangenheit nunmehr auch in dem Sinne, daß ihr bürgerlicher Liberalismus an dem Tempo der losbrechenden Bewegung und an den Ansprüchen des Jahres gemessen, jetzt selber als etwas Vergangenes erschien. Die Zugeständnisse des Königs, die sie übernommen hatten, gingen weiter, als in ihrer eigentlichen Absicht lag. Im Ministerium befand sich kein Anhänger des allgemeinen Wahlrechts, das dem Liberalismus Camphausens und Hansemanns völlig zuwider war. Sie empfanden beide diese Belastung sehr und fühlten sich beide nicht als „Träger der Zeitideen“.<sup>6</sup> Zur Durchführung einschneidender Reformen berufen, waren sie gezwungen, sich sogleich nach einem „Punkt des Widerstandes“ umzusehen,<sup>7</sup> der das Ministerium gegen die mit gefährlichem Nachdruck vorangetragenen radikalen Ansprüche sichern sollte, die es nicht erfüllen konnte und wollte.

---

4. Mähl S. 153.

5. Juni 14, N. V. I 178.

6. Camphausen, Mai 19 (1848) an den König, Mai 7 (1849), Brandenburg Briefwechsel S. 101, 203; s. Hansemann, Verfassungswerk, S. 92.

7. Otto Camphausen an Elise C., April 5 (A. Köln) — S. später Hansemann, Verfassungswerk, S. 95.

Camphausen war nicht aus dem Holz geschnitzt, wie es für einen Staatsmann in seiner Lage notwendig war. Er fühlte sich nicht zur Tat aufgerufen, sondern empfand sich auf seinem Posten in einer ihm im Grunde fremden Welt, die er so bald als möglich wieder mit seinem Privatdasein zu vertauschen trachtete.<sup>8</sup> Es zeigte sich hier und in vielen anderen Zügen, daß diesen bürgerlichen und liberalen Politikern Grundvoraussetzungen des politischen Handelns fehlten. Sie wirkten an der Spitze dieses altpreußisch geprägten Staates wie Fremdkörper, sie waren den altpreußischen Mächten an politischem Instinkt und politischer Tradition unterlegen und erwiesen sich zur politischen Herrschaft nicht berufen.

Hemmend wirkte ferner die Bindung des Ministeriums an die bürgerlich-wirtschaftliche Schicht. Die frühzeitigen Hinweise hatten wenig übertrieben;<sup>9</sup> von einigen politischen Köpfen abgesehen, war in dem rheinischen Bürgertum schon wieder ein wahrer „Fanatismus der Ordnung“ auf dem Wege.<sup>10</sup> Wie auch aus anderen Landesteilen berichtet wurde, hatten die Erschütterungen genügt, in diesen Schichten das Interesse an „Ruhe und Ordnung um jeden Preis“ überwiegen zu lassen.<sup>11</sup> Die Arbeiterbewegung hatte drohend ihr Haupt erhoben und bereits jenen Rückstrom im Bürgertum eingeleitet, der der Reaktion entgegenkam. Die Aussicht war gering, daß diese Schicht mit ihrem unbedingten Interesse an Ruhe und Ordnung, eingekeilt zwischen der radikalen Bewegung hinter sich und den alten Gegnern vor sich, die Ausdauer und Stoßkraft aufbringen würde, den preußischen Staat nicht nur oberflächlich an der Spitze, sondern auch in seinem ganzen Verwal-

---

8. S. die Stimmungsberichte seines Bruders und Mitarbeiters Otto C. aus diesen Berliner Wochen und seine eigene Erzählung vom betrunkenen Bauern (Ludolf C. an seinen Schwager Lenssen, Juni 28. A. Köln). Am Ende seines politischen Wirkens stand die schwere innere Enttäuschung: „Das Ideal ist begraben, die Kräfte sind verschwendet“ Elise C., Okt. 1849 bei Caspary S. 343.

9. Köln. Ztg. März 30: „Die Bourgeoisie trägt alle Elemente einer gefährlichen Reaktion in sich“.

10. S. die bezeichnenden rheinischen Berichte in den Kölner Nachrichten (A. Köln).

11. S. Lenz II 2 S. 234, die Feststellung der Grenzboten 1848 II S. 16 ff., S. 275 (Breslau), S. 408 (Halle).

tungswesen durchgreifend umzuformen, wo mit dem vollen Widerstand der hier wurzelnden alten Mächte zu rechnen war.

Mit diesen Hemmungen und dem Wegfall einer revolutionären Diktatur war der Spielraum für die bürgerliche Politik und eine vorläufige Verwaltungsreorganisation sehr eingeschränkt, doch nicht völlig erschöpft. Alle Möglichkeiten, die trotzdem blieben, wahrgenommen und mit Energie und Konsequenz verfolgt zu haben, war der politische Weg Hansemanns im Jahre 1848.

Er besaß, was seine Kollegen vermissen ließen, einen kräftigen Tätigkeitsdrang und den festen Willen, sich und seine Sache durchzusetzen. Er hatte Sinn für die Notwendigkeiten seiner Situation, er suchte Fühlung mit den Bedürfnissen der öffentlichen Meinung, der er in seiner Weise zu dienen gesonnen war. Er war aufs „Ministerwerden“ ausgegangen<sup>12</sup> und bewies bis in die Aeufßerlichkeiten der Repräsentation, daß er gewillt war, nach Kräften im Sattel zu bleiben. Was er der Zeit zu bieten hatte, war beschränkter, nüchterner und weniger glanzvoll, als was sich seine liberalen Zeitgenossen erträumten, dafür war es fest umrissen und in sich geschlossen. Er setzte eine straffe und betriebsame Energie ein, mit der er sich erfrischend von seinen liberalen Mitstreitern abhob, die zunächst radikal wirkte und ihm vorerst eine gewisse Resonanz sicherte.<sup>13</sup> Daß gerade auch seine Politik scheiterte, war eine besonders klare Bestätigung des politischen Schicksals, das den bürgerlichen Liberalismus traf.

Hansemann war vom ersten Tage seiner Machtergreifung an bestrebt, die Ernte seiner jahrzehntelangen oppositionellen Bemühungen einzubringen und endlich seinem Ziele, der Verbürgerlichung des preußischen Staates, näherzukommen. Er war es daher auch, der ohne Zögern auf der Linie seiner fest ausgebildeten Anschauungen die Verwaltungsprobleme in Angriff nahm, die in seiner Auseinandersetzung mit dem preußi-

---

12. Haym, Aus meinem Leben S. 181 (Mähl S. 100).

13. Sein Name erschien auf der umlaufenden „Ministerliste“ der Radikalen. S. Varnhagen Tagebücher V S. 22, Stahr II S. 20. Die Reform, April 3 begrüßte ihn, weil er deutlich für wohlfeile und einfache Verwaltung eingetreten sei (Mähl S. 128).

schen Staatswesen eine so große Rolle gespielt hatten und jetzt einen besonderen Rang unter seinen Reformplänen erhielten.

Die erste Etappe war sein Kampf für eine vorläufige Verwaltungsreorganisation im Ministerium Camphausen, über die es damit zu lebhaften Spannungen im Kabinett kam. Schon am 1. März hatte seine kräftige Denkschrift an den damaligen Minister Bodelschwingh damit geschlossen, daß selbstverständlich „in die ganze Verwaltung ein anderer Geist als der der bisherigen Politik“ kommen müsse.<sup>14</sup> Nun legte er am 7. April Camphausen eine ausführliche „Darstellung“ seiner Pläne vor mit der Bitte, die Beratung des Staatsministeriums darüber herbeizuführen.<sup>15</sup> Klar und knapp stellte er seine Forderungen. „Energie und Eile tut not“. Den Finanzmaßregeln seien „mehrere durchgreifende, wenn auch nur vorläufige Verwaltungseinrichtungen“ beizugesellen, wenn „das verantwortliche Ministerium seine deutlich erkannte, der Nation verbürgte Mission“ erreichen wolle. Die „Purifikation des höheren Beamtenpersonals“, die für den Erfolg so wichtig sei, genüge auch nicht, „eine den Zeitumständen entsprechende Modifikation des Verwaltungsorganismus selbst“ müsse vorgenommen werden. Daher forderte Hanseemann im Sinne seiner alten Stellung gegen das Kollegialprinzip und für die Einzelverantwortlichkeit, daß die Regierungspräsidenten schon jetzt für alle politischen Fragen der Gegenwart und für alle Maßregeln zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung von den Beschlüssen des Kollegiums unabhängig gemacht würden. Die Regierungskollegien dagegen sollten sich verstärken „durch Männer des Volksvertrauens, die vorzugsweise nach außen hin wirksam sein können“. Die Ausdehnung der Präsidialgewalt durch Bestellung der Präsidenten zu „beständigen Ministerialkommissarien“ sei ebenso unbedenklich auf gesetzlichem Wege durchzuführen wie die Berufung volkstümlicher Regierungsmitglieder, für die auf die unausgeführte Steinsche Verordnung vom 26. Dezember 1808 zurückzugreifen sei. In den großen Städten sollte die

---

14. Verfassungswerk S. 82.

15. Hanseemann an Camphausen, April 7, mit der einige Tage zuvor entstandenen „Darstellung“ als Beilage (A. Köln).



Polizei den Bürgermeistern übergeben, auf dem Lande die „gelähmte und zur Aufhebung bereits designierte Dominialpolizei“ schon jetzt ersetzt, eine allgemeine Sicherheitswehr eingerichtet und die Landgendarmarie den bürgerlichen Behörden untergeordnet werden.

Hansemann bezweckte mit seinen Vorschlägen ebensowohl die Einleitung der Neuorganisation wie die rasche Wiederherstellung der Ordnung. Geschickt verstand er es seine Pläne in den vielberufenen einzigen politischen Zusammenhang einzuordnen, der der bürgerlichen Politik besonders entsprach, in den Zusammenhang von „Ordnung und Freiheit“.<sup>16</sup> Damit schloß seine Darstellung: „Auf diese Weise scheint mir der Uebergang aus den Formen des Militärstaats in die Form eines bürgerlichen Selbstregiments angebahnt und äußerlich kundgetan werden zu müssen, während das Ministerium zugleich durch alle diese Maßnahmen sein Bestreben bestätigt, überall die Elemente der Ordnung zu befestigen.“

Der Vorstoß blieb ergebnislos. Hansemann nahm ihn heftig wieder auf am 18. April,<sup>17</sup> indem er dem Minister des Innern von Auerswald, der völlig versagt hatte,<sup>18</sup> und dem Kriegsminister die Unterlassung volkstümlicher Maßregeln vorwarf; er bot seinen Rücktritt an, da er die Meinung, „daß man mit den alten Organen der Staatsgewalt, etwa nur mit leisen Modifikationen derselben und einem allmählichen Vorschreiten derselben den Gefahren der Zeit begegnen könne“, zwar ehre, aber nicht teilen könne und für das eingeschlagene „temporisierte System“ ein Hindernis sei. Gleichzeitig griff Rudolf Haym, der in diesen Wochen für Hansemann arbeitete, in der Nationalzeitung den Kriegsminister und vor allem den Innenminister offen und heftig an und forderte unter deutlichen Anspielungen auf die Situation im Ministerium und mit wört-

---

16. S. den Hymnus Hayms Nat.Ztg., April 1 „Sofern es uns zu tun ist um diese zwei, um die Freiheit und um die Ordnung, um diese zwei, welche nur eins sind“. S. auch Bergengrün S. 424.

17. S. Abschiedsgesuch Hansemanns an Camphausen vom 18. April (Dep. Hansemann, Bd. 20).

18. „Er ist wie gar nicht da“, Varnhagen Tagebücher IV S. 391.

lichen Anklängen an Hanseemann die sofortige Verwaltungsreorganisation.<sup>19</sup>

Auch dadurch erreichte Hanseemann sein Ziel nicht. Aber er zog sein Rücktrittsgesuch zurück, nachdem Camphausen sich mit ihm dahin geeinigt hatte, die Modifikation des Ministeriums in der gewünschten Richtung „gemeinschaftlich zu erstreben“.<sup>20</sup> Er bemühte sich nun das Innenministerium unter seinen Einfluß zu bringen. Deshalb betrieb er, „um doch endlich einen Schritt weiter zu kommen“, daß sein rheinischer Gesinnungsgenosse von Möller, Oberregierungsrat in Köln, zur Hilfe ins Innenministerium berufen werde; Auerswald sollte sein Amt öffentlich niederlegen und nur einstweilen weiterführen.<sup>21</sup> Aber auch dazu reichte es in diesen Wochen nicht. Hanseemann wurde sich klar darüber, daß das Ministerium für die Durchführung einer kräftigen Politik nunmehr auf den Zusammentritt der Nationalversammlung angewiesen sei.<sup>22</sup> Er war es wiederum, der jetzt energisch den Blick auf die Aufgaben der Nationalversammlung richtete und darauf drang, daß sofort eine Reihe wichtiger Gesetze zur Vorlage vorbereitet werde. Als er nicht genügend unterstützt wurde,<sup>23</sup> setzte er von sich aus Vorbereitungen für umfassende gesetzgeberische Aenderungen der Staats- und Verwaltungsorganisation ins Werk. Er berief hierfür eilends mehrere Mitarbeiter nach Berlin,<sup>24</sup> bereitete eine

---

19. Nat.Ztg. April 19, Leitartikel „Schwächen des neuen Kabinetts“, datiert vom 18. April.

20. Randbemerkung Hanseemanns auf dem zurückgegebenen Abschiedsgesuch.

21. Hanseemann an Camphausen, April 23 (A. Köln). — Zu Eduard von Möller s. A. D. B. Bd. 22 S. 132 ff.

22. Hanseemann an Mevissen Mai 4 (A. Köln).

23. Der Kultusminister von Schwerin widersetzte sich der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen. S. Leopold von Gerlach I S. 202. — Über die Auseinandersetzungen innerhalb des Ministeriums fehlen nähere Zeugnisse. Der Justizminister Bornemann sprach sich für energische Maßnahmen gegen den „Beamtenloß und Beamtenlohn“ aus (an Camphausen April 28, A. Köln), war aber kaum für Hanseemanns Pläne, da er der Übertragung rheinischer Einrichtungen grundsätzlich abgeneigt war.

24. S. seine dringenden Aufforderungen an diese Mai 7—9 (Dep. Hanseemann, Bd. 20). S. sein Schreiben an die Oberpräsidenten Mai 10, a. a. O., die er um Nennung geeigneter künftiger Abgeordneter aus allen Ständen ersuchte. Einen befreundeten Brüsseler Eisenbahndirektor bat er um

Kommission von künftigen Abgeordneten vor und bildete schließlich die „Budgetkommission“, die bald unter der bezeichnenden Devise „zweckmäßiger Ersparungen für den Haushalt 1849“ Reformen der gesamten Staats- und Verwaltungsorganisation betrieb.<sup>25</sup> Die Frage, vorbehaltlich der Zustimmung der Nationalversammlung sofort einige Gesetze zu erlassen, so eine Gemeinde- Kreis- und Bezirksordnung oder ein Gesetz über die ländliche Polizeiverwaltung und Gemeindeverfassung im Osten, hat in diesen Tagen selbst wohl kaum eine ernsthafte Rolle mehr gespielt; sie ist erst in der späteren Diskussion schärfer herausgestellt worden.<sup>26</sup>

Ebenso haben spätere Darstellungen der Opposition, namentlich auf Grund der trüben Erfahrungen, die der Druck des alten Verwaltungsapparates in der Reaktionszeit vermittelte, die Bedeutung und die Folgen der Unterlassung einer vorläufigen Verwaltungsreorganisation über Gebühr betont.<sup>27</sup> Immerhin waren die bewegteren Wochen, in denen die Dinge in Fluß geraten waren, nicht ausgenutzt worden. Die Gegner hatten in der Unberührtheit des alten Verwaltungsorganismus einen hervorragenden Stützpunkt fast unangefochten behauptet und eine starke Grundlage für Verteidigung und Gegenstoß in der Hand behalten. Die Tatenlosigkeit hatte dem Ministerium bei einem erheblichen Teil seiner Anhänger das Vertrauen gekostet, während die Radikalen erfolgreich auf das Versagen des Ministeriums und die Ergebnislosigkeit der Umwälzung verwiesen und dadurch an Kraft gewannen. Da die Aufgabe des Ministeriums,

---

französische und belgische Verwaltungswerke, Mai 17 (Dep. Hansemann Bd. 20).

25. S. Hansemann an sämtliche Minister, Mai 12. G. St. A. Rep. 151 neu Abtlg. I, Registr. I A, Akten der Budgetkommission Acta gen.

26. von Unruh, Skizzen S. 28, Erfahrungen S. 66, 70—92. — Hansemanns späterer mittelbarer Vorwurf gegen das Ministerium Camphausen, es habe die Möglichkeit vorläufiger Gesetze ohne Zuziehung der Nationalversammlung (Hansemann, Verfassungswerk S. 95, 98) nicht ausgenutzt, entspringt dem Wunsch, sich und seine zweite Ministerschaft zu entlasten. Seine Denkschrift vom 7. April bemühte sich, ohne besondere Gesetze auszukommen.

27. von Unruh, a. a. O. Vgl. auch d'Ester, Kampf der Demokratie S. 26 f., Arntz, Recht der Nationalversammlung S. 28, Hansemann, Verfassungswerk S. 96 ff.

Ordnung zu schaffen und allen Befürchtungen vor der Anarchie ein Ende zu machen ebenso ungelöst blieb, festigte sich in den Reihen der Besitzenden die Tendenz zur Bewahrung des Bestehenden überhaupt. Die Operationsbasis des Ministeriums war bereits sehr schmal geworden.<sup>28</sup>

Umso wichtiger für die politische Entwicklung und den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme wurde nach diesem Versäumnis die andere Möglichkeit, die dem Ministerium an die Hand gegeben war, der Verfassungsentwurf.

---

28. S. Gegenwart IV S. 304. Vgl. Hansen, Mevissen I S. 551 f., Bergen-grün S. 451.



#### 4. Kapitel.

##### Der Verfassungsentwurf vom 20. Mai und seine Beurteilung.

In vielfältigen Formen hatten sich von den Selbstverwaltungsforderungen her bestimmte Hoffnungen und Erwartungen auf die zukünftige Verfassung gerichtet. Sie sollte, so erwartete man, eine Umwälzung des kommunalen und staatlichen Verwaltungsorganismus bringen, die ständischen und patrimonialen Rechte beseitigen, einen sichtbaren Umbau des Beamtenwesens zu Gunsten der Selbstregierung vollziehen und gerade mit dem Aufbau der Selbstverwaltung jenseits der üblichen schematischen Konstitutionen ein umfassendes neues Staatsbild verwirklichen. Um den Verfassungsentwurf vom 20. Mai und seine Auswirkungen richtig einzuschätzen, muß man ihn daher an der politischen Triebkraft messen, die in allen diesen Erwartungen und Vorstellungen lebendig war.<sup>1</sup>

Wie in der vormärzlichen Geschichte des preußischen Selbstverwaltungsproblems trafen sich auch jetzt bei der Vorbereitung des Verfassungsentwurfs<sup>2</sup> bezeichnend die Selfgovernment-Tendenzen des Königs und die bürgerlich-liberalen Bestrebungen der Zeitbewegung in dem Wunsch, mit der Verfassung einen Selbstverwaltungsaufbau, freilich gegensätzlichen Charakters, zu verbinden. Radowitz, der Ratgeber des Königs, hatte schon im März mit seinem feinen Spürsinn in der Abneigung gegen die Herrschaft der Bürokratie und in dem Willen zur Selbstverwaltung den Kern der Verfassungswünsche er-

---

1. Die geschichtliche Behandlung der verschiedenen Etappen auf dem Wege der preußischen Verfassung hat sich bisher meist zu sehr auf die formaljuristische Feststellung und Vergleichung des rechtsdogmatischen Bestandes beschränkt.

2. Die Verfassung wurde, wie andere Aufgaben für die NV., im Rahmen einer losen Kommission vorbereitet, die aus Ministerialbeamten und hinzugezogenen, namentlich rheinischen Mitgliedern bestand. Der Kölner Appellationsgerichtsrat von Ammon „wählte sich hierbei die Ausarbeitung einer Verfassung“, arbeitete „die meisten Kapitel“ des Entwurfes aus, der dann später von der Kommission beraten, dem Staatsministerium vorgelegt, mit dem Könige beraten und „nach mehreren Änderungen“ publiziert wurde. S. v. Ammon Erinnerungen, als Manuskript gedruckt, S. 174. A. Köln (Hinweis J. Hansens).

kannt<sup>3</sup> und damit die Stärke der Zeittendenz bestätigt. Er gedachte diesem Streben entgegenzukommen, indem er es seinen eigenen Plänen dienstbar machte. Er riet dem König, jetzt für die „Wiederbelebung und Autonomie der einzelnen Landesteile“ aufzutreten; die Zentralisation der Verwaltung solle aufhören, die Provinzen sollten sich bis zu den Kreisen und Kommunen ihre Verwaltung selbst einrichten und statt der bürokratischen Bevormundung zum Selfgovernment übergehen.<sup>4</sup> Unter seinem Einfluß schrieb der König in dem Augenblick, wo die Bahn zur Verfassung beschritten werden sollte, an den Innenminister Alfred von Auerswald beschwörend jene dem Klange nach zeitnahen doch wie je zeitfernen Worte: „Zuvörderst werde ich weder Französisches noch Belgisches etc. dulden. Der Zuschnitt muß, wenn überhaupt ein ausländischer Name statthaft ist, E n g l i s c h sein und das lediglich darum, weil das englische Wesen germanischen Ursprungs ist und auf keinen revolutionären, sondern r e f o r m a t o r i s c h e n Basen ruht. So z. B. will ich, daß der Organization des Landes vor der Confeczion einer sogenannten Charte der Vorzug gegeben werde. Mein Bemühen seit 8 Jahren, dem Lande, den einzelnen Provinzen eine Selbständigkeit in der Handhabung ihres Eigenen zu schaffen, kann und muß jetzt ins Leben treten und wird von jedermann verstanden und gebilligt werden. Mit einem Wort ich will Selfgovernment. Die Provinzialstände dürfen nicht aufgehoben, nur reformiert werden. Das Selfgovernment muß in den Communen anheben, den Kreis, die Provinz umfassen“.<sup>5</sup> Aber auch die Gegenseite suchte die „Organisation des Landes“, so wie sie es verstand, in die Verfassung zu bringen. Der im Nachlaß Hansemanns befindliche Vorentwurf betonte im § 85, daß die Patrimonialgerichtsbarkeit und die Dominialpolizei aufgehoben und niemals wieder hergestellt werden sollten, und der § 87 setzte fest, daß die Provinzial-, Kreis- und Kommunaleinrichtungen „möglichst bald durch besondere Gesetze geregelt werden“ sollten.<sup>6</sup>

3. Meinecke, Radowitz und die deutsche Revolution S. 67.

4. Radowitz an den König, März 28. S. Hassel, Radowitz I S. 578.

5. März 31. S. Hassel I S. 579.

6. S. Seitz S. 193. Zum § 87 vgl. Artikel 139, Nr. 4 der belgischen Verfassung von 1831, Altmann S. 240 f.

Die Bemühungen hoben sich gegenseitig auf. Die Vorschläge des Königs fielen unter den Tisch, aber auch die §§ 85 und 87 wurden aus dem Vorentwurf wieder ausgemerzt, schon bei der Beratung des Ministeriums oder, wie man vermuten darf, auf Wunsch des Königs. Bei der Gegensätzlichkeit der Anschauungen über die „Organisation des Landes“ lag es durchaus im Sinne der Politik des Königs, daß der Verfassungsentwurf aus der liberalen belgischen Verfassung von 1831, der er im übrigen weitgehend folgte, gerade das Kapitel über die Kommunaleinrichtungen,<sup>7</sup> einen ihrer wesentlichen Bestandteile, nicht übernahm. Vielmehr wurde auf Betreiben des Königs dem Verfassungsentwurf der § 83 hinzugefügt, der festsetzte, daß „alle durch das gegenwärtige Verfassungsgesetz nicht berührten Gesetze und Normen in voller Kraft“ bleiben sollten, womit die Erhaltung des bisherigen Unterbaues, namentlich der Kreis- und Provinzialstände auf absehbare Zeit völlig gesichert war.<sup>8</sup> Wie in den acht Jahren zuvor vermochten auch jetzt die Ideen des Königs die politische Entwicklung nicht positiv zu lenken, sondern kamen wieder nur einer Erhaltung des Bestehenden zugute, die sich gerade auf dem Boden seiner Bemühungen für eine echte ständische Ordnung nicht rechtfertigen ließ.

Der Maientwurf der Verfassung ging also an den Selbstverwaltungsproblemen völlig vorüber; er fand kein Wort für die Neuregelung und ließ den alten Verwaltungsorganismus und in Sonderheit die bisherigen höheren und niederen kommunalen Verhältnisse samt ihren patrimonialen und feudalen Elementen unberührt.<sup>9</sup>

7. Belgische Verfassung von 1831, Artikel 31 u. Chap. IV, Des institutions provinciales et communales Art 108 f.; Art. 139 Nr. 4 (Altmann S. 231 ff.) — s. dazu Smend, die Preußische Verfassungsurkunde . . . S. 26 ff.

8. S. Brandenburg S. 112. — Der § 83, der anscheinend ursprünglich nur aufgenommen wurde, um die Gültigkeit der Hausgesetze nicht unmittelbar auszusprechen, hat einige Verwirrung gestiftet. Es wurde durch ihn erreicht, daß die Kreis- und Provinzialstände zunächst bestehen blieben und ihre Aufhebung in der Verfassung nicht in Aussicht gestellt wurde. Eine Garantie für ihren Bestand enthielt der § 83 nicht (gegen Seitz S. 57 und Hugemann, Entwicklung der ersten Kammer S. 62).

9. Vgl. Frahm F.B.Pr.G. Bd. 41 S. 258 f. allgemein über die politische Bedeutung der Tatsache, daß Beamte und Heer nach der Verfassung unangetastet zur Verfügung des Königs blieben.

Es war der gleiche, eben dieser Tatbestand, der nun auf der einen Seite Leopold von Gerlach frohlocken ließ, daß „die neue Konstitution wie ein Incubus auf dem Lande isoliert liegen bleibe“,<sup>10</sup> und im selben Augenblick die heftige Kritik der anderen Seite hervorrief.

Die Lücke des Verfassungsentwurfs wurde zum Angelpunkt der Kritik in der öffentlichen Meinung. Allenthalben brachte man die starke Enttäuschung über den gefährlichen Mangel nachdrücklich zum Ausdruck.<sup>11</sup> Die Klubs und konstitutionellen Vereine meldeten sich zum Wort: „Der Verfassungsentwurf läßt den Beamtenstaat fortbestehen“.<sup>12</sup> „In den Provinzen spreizt sich noch überall die alte volksfeindliche Bürokratie“.<sup>13</sup> „Die Erinnerungen an den Beamten- und Militärstaat tauchen schlecht verhüllt unter konstitutionellen, vom Auslande entlehnten Formen hervor“.<sup>14</sup> „Wir vermissen die Grundsätze einer freien Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung“,<sup>15</sup> eine „wirkliche Beteiligung der verschiedenen Erwerbsklassen an der Beratung und Verwaltung ihrer eigenen Interessen“ durch neue Kommunalordnungen.<sup>16</sup> Einen bleibenden Grundakkord schlug eine Stimme „aus der Provinz Preußen“ an, die sich zu der Feststellung gedrängt fühlte, „daß alle denkenden Männer, ja daß nicht bloß diejenigen, welche zur liberalen Partei gezählt werden, darin übereinstimmen, daß in der Verfassungsurkunde das Prinzip der Selbstregierung für die städtischen und ländlichen Gemeindeverbände und die einzelnen Kreise aufgestellt werden muß, wenn die ganze Verfassung nicht ein elendes Blatt Papier bleiben soll“.<sup>17</sup>

10. Gerlach (I S. 161, Mai 22) begründete das aus § 83: „Aus letzterem folgt viel: der Bestand der Provinzial- und Kreisstände, sodaß die neue Konstitution wie ein Incubus auf dem Lande isoliert liegen bleibt.“

11. S. von Unruh, Skizzen, S. 32; Gegenwart IV S. 579.

12. Wolff III S. 33, Verein für Volksrechte, Berlin; vgl. Voss. Ztg., Juni 11, Juni 30.

13. Demokratischer Verein Bielefeld, Zeitungshalle Juni 8; vgl. die Berichte und Adressen Zeitungshalle Juni 6, Juni 20 (Köln), Juni 21 (Bunzlau).

14. S. Konst. Klub Stargard, Spener Ztg. Juni 14.

15. Konst. Verein Marienwerder, Juni 12 (Spener Ztg. Juni 27).

16. Konst. Verein Stralsund, Juni 27 (Nat.Ztg. Juli 2).

17. Mai 27 in Köln. Ztg. Juni 2. Vgl. hierzu die Berichte Königsberger Hartung Ztg. Juni 3.



Die gleiche Kritik kehrte auf der Ebene juristischer Darlegungen in den verbreiteten „Kritischen Bemerkungen“ Ludwig von Rönnes wieder. Er vermißte die verheißene Aufhebung der Patrimonialgerichte und die Regelung der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverwaltung. Er wünschte, „die Notwendigkeit eines Erlasses einer zeitgemäßen Landgemeindeordnung schon in der Verfassungsurkunde anerkannt zu sehen“, und erklärte namentlich das Fortbestehen der alten Provinzial- und Kreisstände für unvereinbar mit dem Prinzip der konstitutionellen Monarchie.<sup>18</sup>

Die Zeitungen wurden nicht müde, auch ihrerseits auf diese Lücken mit scharfem Tadel und besonderer Aufmerksamkeit hinzuweisen und die Gefahren dieser Situation auszumalen.<sup>19</sup> Darüber hinaus nahmen sie gerade diese Kritik des Verfassungsentwurfes zum Anlaß, die schon vordem ausgesprochenen Ansprüche auf eine Verfassung, die sich auf einer neuen Selbstverwaltung aufbauen sollte, erneut und verstärkt zum Ausdruck zu bringen.

Das Argument, daß der Entwurf gerade in diesem Punkte bezeichnenderweise von seinem belgischen Vorbilde abweiche, wurde durch die verbreitete Auffassung ergänzt, daß ja gerade durch die Bestimmungen über die Gemeinden, Kreise und Provinzen „sich der flämische Abdruck der französischen Charte ganz von seinem Urbilde entferne und sich seines germanischen Ursprungs deutlich erinnere“.<sup>20</sup> So wurde im Rahmen der germanischen Selbstverwaltungsgedanken gegen einen überlebten französischen Konstitutionalismus erneut Front gemacht. In Äußerungen, die wiederum dem Worte nach der König hätte sprechen können, wurde Einspruch erhoben gegen eine „neue

---

18. S. L. v. Rönne, Kritische Bemerkungen . . . Juni 5, S. 25, 28. Dem § 83 widmete er einige vorsichtige Bemerkungen.

19. S. Königsberger Hartung Ztg. Juni 8, Spener Ztg. Mai 25, Juni 3, 6, 18; Köln. Ztg. Mai 27, Nat.Ztg. Mai 24, 27; Zeitungshalle Mai 24; Voss. Ztg. Mai 25, 26, Juni 15. Besondere Erwähnung der Kreis- und Provinzialstände in Spener Ztg. Juni 3, 18; Nat.Ztg. Mai 27: „Sonst ist alle Mühe umsonst.“

20. S. Michelet, Nat.Ztg. Mai 27; s. Spener Ztg. passim. Vgl. Hanse-  
mann vor der Adreßkommission der N. V. S. u. S. 92.

Auflage der französischen Geschichte seit 1830“,<sup>21</sup> „den gewöhnlichen Konstitutionalismus nach bekanntem Schema“, „wie wir ihn in Frankreich und Bayern kennengelernt haben“;<sup>22</sup> besonders wortreich und rhetorisch geschah es durch den Berliner Hegelianer K. L. Michelet: „Wir aber... das Urbild der germanischen Freiheit tief im Innersten des Busens hegend... protestieren nunmehr feierlich dagegen, daß solch fremdes Erzeugnis die Frucht unserer Revolution sein solle, daß wir mit dem Wegwurf der französischen Nation ein neues Leben der Freiheit beginnen“.<sup>23</sup> Die Kölnische Zeitung verwahrte sich gegen den „französischen Formalismus der staatsbürgerlichen Gleichheit“, bemängelte, daß der „ganze Entwurf nach französischem Muster kopiert, nicht auf dem Boden der deutschen Geschichte gewachsen sei“ und fragte mit Recht, „was hilft alle Gleichheit und Freiheit, wenn die sozialen und kommunalen Bedingungen, durch die allein dieselben zu einiger Wahrheit werden können, nicht gewährleistet werden?“<sup>24</sup>

Mit neuem Antrieb zog man die große Tradition der Reformzeit heran. Die Kölnische Zeitung berief sich auf die „Selbstregierung in der Gemeinde“ als Grundrecht des deutschen Volkes nach dem 17er Entwurf<sup>25</sup> und stellte fest: „schon 1807 bis 1812 hat man in Preußen unendlich viel mehr für die Demokratie getan“. Die Spenersche Zeitung schloß sich an: „...die politische Entwicklung muß an dem Punkte wieder aufgenommen werden, wo das Steinsche System verlassen worden ist. Darum drängen wir vor allem auf eine einige freie Gemeindeordnung“.<sup>26</sup> Naturgemäß mündeten hier auch wieder die allgemeinen föderalistischen und assoziativen Gedankengänge ein, die die kommunale Selbstregierung mit der assoziativ aufge-

---

21. S. Breslauer Ztg. Mai 24.

22. S. Spener Ztg. Mai 24, Juni 10.

23. „Mit unserer germanischen Freiheit fühlen wir uns vielmehr berufen, an die Spitze der Europäischen Staatenbildung zu treten.“ Michelet, Nat.Ztg. Mai 27.

24. S. Köln: Ztg. Mai 27.

25. Unter dem durchgesehenen Material findet sich nur dieser Hinweis auf die Selbstregierung in den Frankfurter Grundrechten.

26. Spener Ztg. Juni 6.

bauten Selbstverwaltung der Gewerke und Gewerbe in Verbindung setzten und von hier aus ihren Wert betonten.<sup>27</sup>

So wirkten die Selbstverwaltungsprobleme auf die Vorgeschichte, den Inhalt und die Kritik des Verfassungsentwurfes erheblich ein. Sie standen im Schnittpunkt der meisten Hinweise und Aeüßerungen der Verfassungskritik. Der Widerstand gegen ihre Uebergehung im Verfassungsentwurf wirkte sich als treibendes Moment in den kommenden Kämpfen kräftig aus. Wie das Ausbleiben der vorläufigen Verwaltungsreorganisation nahm auch der ministerielle Verfassungsentwurf die politische Zeitbewegung gegen das Ministerium ein und machte sie radikaler. Für den Kampf der Nationalversammlung um die Neuordnung der Selbstverwaltung war damit auch von der Seite des Verfassungsentwurfs der Grund gelegt.

---

27. Zeitungshalle Mai 24, 25; Nat.Ztg. Mai 24; Michelet, Nat.Ztg. Mai 27; Spener Ztg. Juni 3. Vgl. auch die in der Voss. Ztg. August 6 und Neue Berliner Ztg. August 2 inhaltlich wiedergegebene Flugschrift „Zur preußischen Verfassungsfrage“ von R. Gärtner, die eine zweckmäßige Gemeindeordnung als Grundlage der Assoziationen forderte.

## **Der Kampf der Nationalversammlung um die Vorlage von Selbstverwaltungsgesetzen.**

Mit der Nationalversammlung begann für den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme ein neuer Abschnitt. Als erste preußische Volksvertretung, die aus allgemeiner, fast regelloser Volkswahl hervorgegangen war und alle Schichten und Richtungen, nur das alte ostelbische Preußen nicht, auf ihren Bänken vertreten sah, wurde die Versammlung der natürliche Vereinigungspunkt für die unbegrenzten und vielfältigen Wünsche und Strebungen der Zeit. Sie war ihnen allen verpflichtet und gemäß der Erwartung von draußen und nach ihrem eigenem Willen über die enge Beschränkung auf die Vereinbarung der Verfassung weit hinausgehoben. Im Hinblick auf die Selbstverwaltungsprobleme stand sie unter dem unmittelbaren Eindruck der vom ersten Tage der Umwälzung an aufgetauchten, in der Wahlbewegung triumphierenden Forderungen nach einem neuen Selbstverwaltungssystem, die bisher so sehr enttäuscht waren. Sie stand vor der Tatsache, daß der alte Verwaltungsaufbau in seinen Grundfesten unerschüttert geblieben und seine Aenderung weder vom Ministerium in die Wege geleitet noch im Verfassungsentwurf gewährleistet war.

Die Nationalversammlung sah sich also darauf verwiesen, eine Aenderung der Verwaltungsorganisation mit den ihr zu Gebote stehenden parlamentarisch-taktischen Mitteln zu betreiben. So machte sie den Kampf für eine neue Selbstverwaltungsordnung zu einem wesentlichen Glied der schwierigen Gesamtaufgabe, die sie sich zuschrieb, „die Konsequenzen einer nicht fertig gewordenen Revolution im friedlichen Wege der Gesetzgebung herbeizuführen“.<sup>28</sup>

Der Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme war damit an die allgemeine politische Entwicklung gebunden, die über den Machtkampf der Nationalversammlung und den Erfolg ihrer Ansprüche entschied. Daneben rückte er nun unmittelbar

---

28. Bucher, Sept. 7, N.V. II S. 259.



in den politischen Vordergrund und bestimmte den Lauf der Dinge selbst mit.

Im Mittelpunkt dieses Kampfes der Nationalversammlung standen ihre Anstrengungen, die Vorlage von Selbstverwaltungsgesetzen zu erreichen und die Neuordnung der Verwaltung vor ihr Forum zu ziehen.

## 5. Kapitel.

### Der Beginn unter dem Ministerium Camphausen.

Da sich noch keine strengen parteimäßigen Bindungen auswirkten und das menschliche und politische Gefüge in der Versammlung noch so locker war, alle Einflüsse von draußen und die eigenen Bestrebungen gleichsam ohne Filter, in ungesonderter Fülle und doch wieder ganz einzeln zur Geltung zu bringen,<sup>1</sup> begann ihre Auseinandersetzung mit den Selbstverwaltungsproblemen viel unmittelbarer, offener und weniger gegliedert als unter dem Einfluß eines strengen Partei- und Fraktionswesens: wie vieles im Jahre 1848 noch auf einer fast vopolitischen Stufe.<sup>2</sup> Daß sich trotzdem die Linien des Kampfes um die Selbstverwaltungsprobleme sofort so klar und eindeutig abzeichneten, bezeugte von neuem die Durchschlagskraft dieser Fragen.

Der Kampf bewegte sich sogleich auf mehreren Gleisen: mehrere Anträge verlangten die sofortige Aenderung des Verwaltungsaufbaues, andere wollten die Neuordnung der Selbstverwaltung mit der Verfassungsvereinbarung verknüpfen; die Ausrichtung auf die Selbstverwaltungsprobleme führte große taktische und grundsätzliche Entscheidungen mit herbei.

Antrag folgte auf Antrag, ohne Zusammenhang und ohne Scheu vor Wiederholung, ohne Acht auf Parteistellung und sonstige Ausrichtung in einem wirbelnden Vielerlei von Selbst-

---

1. Zum Stand der parteimäßigen Bindungen bei Beginn der N.V. siehe Schrader S. I, S. 2, 258, 260.

2. Daher ist auch die Darstellung gezwungen, den einzelnen Zügen nachzugehen, damit ein volles Bild entsteht.

verwaltungswünschen. Dieser Impuls wäre auch nach außen hin sichtbarer und wirksamer hervorgetreten, wenn die ersten Sitzungen nicht in dem Wust der Geschäftsordnungsdebatten untergegangen wären. Die einstweilige Geschäftsbehandlung und die spätere Geschäftsordnung verhinderten gerade die rasche Entscheidung der aufgeworfenen Fragen.<sup>3</sup> Die „langsame Seelenwanderung durch die Abteilungen“,<sup>4</sup> die die Anträge anzutreten hatten, schob ihre Erledigung weit hinaus, sodaß nur die Tatsache, daß sie gestellt wurden, wesentlich wurde.

Als Erster setzte der schlesische bäuerliche Abgeordnete Krause seine Bemühungen vom Ersten Vereinigten Landtag fort und trat mit dem Antrage auf, eine „allgemeine Kommunalordnung“ durch eine Kommission entwerfen zu lassen; „das Nötigste, was wir brauchen“.<sup>5</sup> Auf der Rechten war es der Abgeordnete Hartmann — Deutsch-Krone, dessen Petition die baldige Einführung einer neuen Landgemeindeordnung für die Provinzen des Allgemeinen Landrechts ausführlich begründete.<sup>6</sup> Ein Hauptproblem wurde sofort in mehreren Anträgen herausgestellt: „die Bildung größerer Kommunalverbände auf dem platten Lande“ und die „sofortige völlige Einverleibung der Domänen und Rittergüter in den Gemeindeverband“.<sup>7</sup>

Sehr verschiedene Töne kamen zu Gehör. Neben vielen unreifen Anträgen, in denen die ungehobelte Feindschaft gegen

---

3. Nach der vorläufigen Geschäftsordnung (N.V. I S. 4 f.) wurden alle Angelegenheiten zunächst an 8 durchs Los gebildete Abteilungen verwiesen. Ein Ausweg aus diesem Labyrinth wurde nicht gefunden. Versuche, eine raschere Behandlung der Anträge zu sichern, schlugen fehl. Nach Beschluß vom 5. Juni (N.V. I S. 95) kamen nur noch die Anträge auf die Tagesordnung, deren sofortige Beratung gewünscht wurde, sonst verschwanden sie ohne weiteres in den Abteilungen und wurden nur auf den späteren großen Listen der Anträge genannt. Der Weg einer Petition war daher für die Abgeordneten vorteilhafter als ein Antrag! S. N.V. I S. 152. Die spätere Geschäftsordnung verwies die Anträge zunächst in Kommissionen. S. Geschäftsordnung § 25 ff., N.V. I S. 267. — Für die Anträge und ihre z. T. ausführlichen Begründungen ist daher auf die Sammlung der Anträge in den Akten der N.V. zurückgegriffen (Acta Anträge Nr. 22 littera A—Z).

4. Voss. Ztg. Juni 7.

5. Mai 30, N.V. I S. 55. Weitere Anträge auf eine Gemeindeordnung s. N.V. I S. 94.

6. Mai 27, a. a. O. littera H.

7. Antrag Zorn a. a. O. littera Z und N.V. I S. 94, Antrag Ludwig-Hentrich-Althaus, Juni 4, littera L, Antrag Groos, Juni 18, littera G.

adlige Landräte und die Beamten zum Durchbruch kam, stand ein so ernstes Zeugnis deutschen Denkens über Selbstverwaltung wie die lange Denkschrift, die sich der rechtsstehende Land- und Stadt-Gerichtsdirektor Evelt aus Dorsten vom Herzen schrieb und der Nationalversammlung vorlegte. Aus der Tradition seiner westfälischen Heimat, „lebendig ergriffen“ von Stein, Niebuhr, Vincke, erklärte er sich nach eindringlicher Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse gegen die alten Prinzipien, die er in der Bevorzugung eines Standes und im Beamtenabsolutismus verkörpert sah; ihre Beibehaltung würde „den Glauben an die Wahrheit der Repräsentativverfassung niederhalten“. „Diese Ueberzeugung ist so lebendig, daß ich nicht heimzukehren wünsche, ohne eine Garantie für die Veränderung dieses Prinzips mitzubringen. Diese Garantie muß uns aber das Staatsgrundgesetz geben“, das „als ein höheres Lebensprinzip uns vorleuchten“ soll.<sup>8</sup>

Es zeigte sich auch jetzt wieder, von wie vielen Seiten sich der Zugang zu den Selbstverwaltungsproblemen öffnete: von unten aus der Verknüpfung mit realen Wünschen und von oben im Zusammenhang mit den Grundanschauungen über das zukünftige Staatsbild. Wirksam wurde dabei gerade auch wieder der Druck von unten: unzählige Petitionen, die man als „Manifestationen der Gesinnung des Landes“ wertete,<sup>9</sup> wurden in diesen ersten Wochen an die Versammlung gerichtet und gaben in der dargelegten Art den Wünschen und Forderungen zur Selbstverwaltung Ausdruck; sie berührten vornehmlich die ländliche Gemeindeverfassung, naturgemäß besonders auch die Kommunallasten, wobei sich besonders aus den östlichen Provinzen die Stimmen vom Lande häuften.<sup>10</sup> Gerade auch die Selbstverwaltungsanträge wurden aus der Versammlung mit dem Hinweis auf die Petitionen begründet.

---

8. S. Antrag „Betr. der Änderungen in der Verwaltung und der hierfür durch das Staatsgrundgesetz vorzusehenden Bestimmungen und zwar im Interesse a) der Gemeindeverwaltung, b) der Kreisverwaltung, c) der Provinzialverwaltung.“ Mai 27 a. a. O., littera E. 29 Seiten.

9. S. Hanseemann, Juni 7, N.V. I S. 136.

10. S. die ersten „Nachweisungen der Petitionen“ Nr. 1—702 (N.V. I S. 109 ff.), Nr. 703—1054 (N.V. I S. 144 ff.), Nr. 1055—2334 (bis Juni 20 N.V. I S. 214 ff.).

Die Regierung griff ein. Am 2. Juni bekannte sich der Minister des Innern zu einem „wohlgeordneten Gemeindewesen, selbständig, aber gesetzlich in Form und Wesen“ und kündigte unter starkem Beifall die Vorlage einer Gemeindeordnung an.<sup>11</sup> Aber der Strom war zu breit und die Quellen nicht so leicht zu verstopfen, als daß damit die kommunalen Wünsche eingedämmt worden wären. Schon waren Anträge auf der Tagesordnung, die „noch vor Erlaß einer neuen Kommunalordnung“ sofortige freie Wahl der Stadtverordneten, des Magistrats, der Bürgermeister und Oberbürgermeister, Ortsvorsteher und Landräte nach dem neuen Wahlmodus verlangten<sup>12</sup> und im Einklang mit den vielfach aufgetauchten Wünschen die Rückgabe der Polizei an die Städte forderten.<sup>13</sup> Schon am 31. Mai hatte ein Abgeordneter der Rechten, Dr. Steinbeck, beantragt, die Wahlberechtigung in den Städten kurzerhand durch Aenderung der Städteordnung im Sinne des Wahlmodus vom 8. April zu lösen.<sup>14</sup> Zugleich wurden schon Anträge gestellt, die weiter ausgriffen und stärker ins Politische vorstießen. So beantragte der Abgeordnete Fleischer (später Zentrum Harkort) „für den ganzen Umfang des preußischen Staates nach gleichen Grundprinzipien, welche mit denen des Staatsgrundgesetzes in Einklang stehen, Land- und Stadtgemeinden zu bilden“,<sup>15</sup> und der dringende Antrag Wachsmuths (später Zentrum Unruh) forderte, das Staatsministerium solle schleunigst den Entwurf einer Provinzial-, einer Kreis-, einer Kommunalverfassung nach den Grundsätzen des neuen Staatsgrundgesetzes insbesondere nach dem Grundsatz der Selbstregierung vorlegen.<sup>16</sup>

Die erste regelrechte Aktion, die in der Nationalversammlung unternommen wurde, richtete sich gegen den Hauptangriffspunkt des alten Selbstverwaltungsgebäudes, gegen die Kreisstände. Der sogenannte Antrag des „Abgeordneten Krause

---

11. N.V. I S. 75 f.

12. Antrag Pfahl, Bauer und Hagen, N.V. I S. 135; Antrag Krackrügge a. a. O. littera K, Juni 7.

13. Dr. Stein, Juni 9 auf Grund der Eingabe der Stadtverordneten und des Magistrats von Breslau vom Mai 31. Littera S.

14. Am 3. Juni in die Abteilungen N.V. I S. 88.

15. Juni 3, in die Abteilungen N.V. I S. 88.

16. Littera W, Juni 5 in die Abteilungen N.V. I S. 106.



nebst 94 Abgeordneten“ forderte die sofortige Aufhebung der heftig befehdeten Befugnisse der Kreisstände, Ausgaben mit verpflichtender Wirkung für die Kreisinsassen zu beschließen, die ihnen im Jahre 1841/42 zugesprochen worden war.<sup>17</sup> Nicht Krause, sondern Waldeck, der den Antrag auch verfaßt hatte,<sup>18</sup> und Lothar Bucher waren seine Urheber. Sie wollten an diesem vorteilhaften Punkte, über den es in dieser Versammlung im Einklang mit dem dringenden Appell aus dem Lande nur eine Meinung gab, die Ungewißheit über die Befugnisse der Nationalversammlung praktisch durchbrechen und mit der sofortigen Beseitigung „des empfindlichsten Nachteiles der ganzen Kreisverfassung dem Lande einen tatsächlichen Beweis geben, daß es mit der durchgreifenden Reform der Gesetzgebung ernst sei.“<sup>19</sup> Zugleich konnte man beweisen, wie breit die Front gerade auf diesem Felde war: nicht nur die Masse der ländlichen Abgeordneten stellte sich hinter den Antrag — ein taktischer Erfolg der Urheber —, sondern auch viele namhafte Männer der Rechten, wie Harkort und andere, schlossen sich an. Aber auch dieser Schachzug scheiterte kläglich an der Geschäftspraxis und der Antrag wurde verschleppt.

Folgenreicher als die vielen einzelnen Ansätze wurde die feste Verbindung, die die Versammlung von vornherein zwischen den Selbstverwaltungsproblemen und der großen Entscheidung über den Ausbau ihrer Befugnis und ihres Verfassungsauftrages herstellte.

Grundsätzlichen Widerspruch gegen die Ausdehnung ihrer Arbeit einzulegen, lag weder in der Absicht des Ministeriums,

---

17. N.V. I S. 82, Juni 2. — Die Befürchtungen, die bereits vor der Einführung von der Bürokratie vorgebracht wurden (s. G. St. A. Rep. 151 i A tit. VI Nr. 3), hatten sich anscheinend bewahrheitet. Die Hauptklagen bezogen sich auf ungerechte Straßenführungen (nach den Klagen vielfach von Rittergut zu Rittergut) und auf die einseitige Abwälzung dieser Lasten. S. Evelt a. a. O., s. Bucher im Gutachten für die 2. Abteilung (Akten der 2. Abtlg.), s. Antrag Riebe (Greiffenhagen) Juni 5, Littera R. Die angegriffenen Kreisstände setzten sich lebhaft zur Wehr.

18. S. die Urschrift des Antrages Acta der N.V., Gesetze Nr. 24. Krause war überrascht, den Antrag unter seinem Namen gestellt zu sehen, und Waldeck sprang sofort ein (N.V. I S. 82 u. S. 152).

19. S. die klugen geschliffenen Formulierungen Lothar Buchers in seinem Referat für die 2. Abtlg. vom 23. Juni. S. Acta der 2. Abtlg.

das vielmehr in der Nationalversammlung den ersehnten Partner für seinen „gesetzlichen Fortschritt“ zu finden hoffte, noch im Willen der Rechten, aus deren Mitte zahlreiche umfassende Anträge gestellt wurden. Camphausen legte am 30. Mai die Kompetenz der Versammlung sehr weit aus.<sup>20</sup> Eine große Adreßdebatte sollte auf besonderen Wunsch Hansemanns eine Aussprache auch über „bestimmte auf die Praxis anwendbare Prinzipien“ und über die gesamten Arbeiten der Minister herbeiführen, auf Grund des Vertrauens zu dieser ihrer umfassenden Reformtätigkeit eine Solidarität zwischen Ministerium und Nationalversammlung herstellen und ihm gegen Reaktion und Radikale einen festen Halt bieten.<sup>21</sup> Im Zusammenhang hiermit stellte der Abgeordnete Hüffer von der Rechten ernst und mit deutlicher Wendung zum König fest, daß sich die bisherigen Konzessionen neben den noch geltenden Verfassungs- und Verwaltungsgrundsätzen wie Edelsteine ohne Fassung ausnähmen; man müsse daher aussprechen, „wie sehr es nötig sei, daß sämtliche Einrichtungen des Staates mit dem konstitutionellen Königtum in Einklang gebracht werden“, damit der Erwartung entsprochen werde, die neben der Treue zum König jetzt im Volke lebendig sei.<sup>22</sup>

Daher fehlte es auf der Rechten auch nicht an Ansätzen, die Verfassungsarbeit auf eine neue Verwaltungsorganisation hin auszudehnen, denen sich das Ministerium nicht versagte. Nachdem am 2. Juni die Gemeindeordnung in Aussicht gestellt war, interpellierte der rechtsstehende Abgeordnete Schlinck mit dem offenen Zwecke, entsprechende Gesetze mit der Beratung der Verfassung zu verbinden, am 7. Juni das Ministerium, ob es die bisherige Landeseinteilung, die Provinzial- und Kreisstände, die Oberpräsidien, Regierungen und Landräte beibehalten wolle. Hansemann ließ sich die Gelegenheit nicht entgehen, die Fragen mit einem kategorischen „nein“ zu beantworten; ob es aber

---

20. Camphausen, Mai 31. N.V. I S. 52 f. Vgl. auch die weitgehende Formulierung des Abgeordneten von Daniels von der Rechten, Juni 9, N.V. I S. 165.

21. S. Hansemann, N.V. I S. 69, 168, 262, Camphausen, N.V. I S. 68.

22. Mai 31, N.V. I S. 69. In Hüffer waren ähnliche Tendenzen lebendig wie in Evelt.

möglich sei, außer der Gemeindeordnung „noch weitere Gesetze über die gesamte Staatsverwaltung“ vorzulegen, könne er im Augenblick nicht mitteilen.<sup>23</sup> Für die zahlreichen katholischen Abgeordneten der Rechten bestand ein hohes schulpolitisches Interesse an einer baldigen Gemeindeordnung, da sie die konfessionelle Schule von der Gemeinde her aufbauen wollten.<sup>24</sup> Als am 14. Juni der führende katholische Abgeordnete Prof. Walter sofortige Mitteilung des Entwurfs der Gemeindeverfassung oder wenigstens ihrer Grundzüge forderte, stellte der Innenminister die Grundzüge „sehr bald“ und den Entwurf „in kurzer Frist“ in Aussicht.<sup>25</sup>

Der Linken genügten diese praktischen Wege nicht. Sie reihte die Ausarbeitung von Selbstverwaltungsgesetzen in den prinzipiellen Zusammenhang ein, den sie ihrer Politik zugrunde legte. Mit der Ueberwertung doktrinäer und rechtlicher Gesichtspunkte, die ihre Taktik und ihr Denken kennzeichnete, legte sie es darauf an, gegenüber der Rechtsbodentheorie der Minister und ihrer Betonung der praktischen Reformtätigkeit für die von ihr verkündete radikale Neugestaltung und damit auch für ihren Kampf um die Selbstverwaltung eine prinzipielle Rechtsbasis zu gewinnen. Diese sollte ihr außerdem ermöglichen, daß Schwergewicht des gesamten Erneuerungswerkes in die Nationalversammlung selbst zu verlegen. Die große Debatte um die „Anerkennung der Revolution“,<sup>26</sup> die die Linke entfesselte, verfolgte das Ziel, ihren Reformplänen diese prinzipielle Grundlage zu verschaffen. Insofern hing auch sie mit den Bemühungen der Linken für eine neue Selbstverwaltungsordnung zusammen.<sup>27</sup>

Dazu machte die Opposition den erfolgreichen Versuch, für die weitere Behandlung der Verfassung einen festen Modus

23. N.V. I S. 136.

24. Über den starken Einfluß der Schulpolitik auf die Verfassungsfragen und die ganze politische Entwicklung des Jahres s. eine noch ungedruckte Arbeit von H. Lüder.

25. N.V. I S. 186.

26. Juni 8 und Juni 9 N.V. I S. 156 ff., 162 ff.

27. Vgl. die praktische Umschreibung der Anerkennung, Zeitungshalle, Juni 1, 16. Über die Rolle der „Anerkennung“ in der gesamten Entwicklung siehe Kettners Darstellung, die die Bedeutung der „Anerkennung“ gegenüber den praktischen Zielsetzungen überschätzt.

durchzusetzen, der ihren Wünschen entsprach. Die Lücke des Maientwurfes trug ihre bitteren Früchte. Wie sich die sozialen Bedürfnisse in dem unaufhörlichen Drängen auf Einbeziehung der „materiellen Fragen“ geltend machten, wie die Agrarnöte in den unaufhörlichen Anträgen auf Eingliederung der Lastenaufhebung sichtbar wurden, so verlangten sogleich mehrere Anträge von der linken Seite auch die Aufnahme grundgesetzlicher Bestimmungen über die Gemeinde- und Kreisverfassung in die Verfassung selbst.<sup>28</sup> Rodbertus' großer Antrag vom 3. Juni stellte alle diese Bestrebungen, die über eine bloße Zusammenzählung der Wünsche nicht hinaus kamen, auf eine systematische Grundlage und lenkte sie in die gewünschte methodische Bahn. Rodbertus erklärte alle entscheidenden politischen, finanziellen, kulturellen Aufgaben der Zeit, darunter „die Kommunalverfassung in ihren engeren und weiteren Verbänden“ und „ein Gesetz über die Verantwortlichkeit aller Verwaltungsbeamten“ für „wesentliche Teile einer Staatsverfassung“; die Abteilungen sollten daher „ihre Arbeiten auch über diese sämtlichen Teile einer Verfassung ausdehnen, die Grundsätze in den Verfassungsentwurf einreihen und deren spezielle Ausführung in besonderen organischen Gesetzen, als Anhänge zur Verfassung, erledigen“<sup>29</sup>. Darin war alles enthalten: der Antrag verknüpfte eine gesetzgeberische Tätigkeit, wie sie umfassender nicht gedacht werden konnte, unlöslich mit dem Verfassungsauftrag der Versammlung, ohne dessen Erledigung sie, so wähnte man, schwerlich entlassen werden könnte; er beanspruchte dies Gesetzgebungsrecht für diese Versammlung breitesten Wahlrechtes und gab ihr die Vorhand, indem er sie von

---

28. S. Antrag Dierschke, Mai 31 a. a. O. Littera D, Antrag Weichsel, Juni 2, N.V. I S. 78; Antrag Behnsch, Juni 7, N.V. I S. 138.

29. Juni 3 in die Abtlg. N.V. I S. 89. Da sich nicht voraussehen ließ, daß der Verfassungsentwurf so dürftig ausfallen würde, bestand zwischen diesem Antrag und der Haltung Rodbertus' auf dem 2. Ver. Landtag, wo er für scharfe Bestimmung der Kompetenz der Nationalversammlung eingetreten war (Mähl S. 175 f.), kein grundsätzlicher Widerspruch. Er hatte selber in kluger Voraussicht vor der unbestimmten „Vereinbarung“ gewarnt. „Ich setze nur auf einen legalen Übergang Wert“, „in den Dingen bin ich radikal“ (Menz, Rodbertus S. 7 f.). Die Legalität suchte er jetzt durch obige Auslegung des Verfassungsauftrages.



ministeriellen Vorschlägen unabhängig machte, und verankerte die Grundzüge der Gesetzgebung in der Verfassung. Vor dieser Aussicht traten in Anträgen und Gegenanträgen,<sup>30</sup> die aber noch des späteren politischen Hintergrundes entbehrten, starke Meinungsverschiedenheiten über die weitere methodische Behandlung des Maientwurfes zutage. Nachdem diese bei der Verworfenheit der Geschäftslage im Plenum und in den Abteilungen nicht geklärt werden konnten, gelang der Linken am 15. Juni mit vereinten Kräften der große Schlag, den Antrag Waldeck-Wachsmuth<sup>30</sup> durchzubringen, der eine Kommission aus der Versammlung mit der Ausarbeitung einer erweiterten Verfassung beauftragte.

Wie sehr hier neben dem Wunsche, die Feudallasten zu beseitigen, die Selbstverwaltungswünsche mit im Spiele waren, bewiesen die Ausführungen, die Waldeck, die treibende Kraft dieser Entwicklung, der Begründung des Antrages widmete. Im Sinne seiner Wahlrede<sup>32</sup> schlug er jetzt hier in der Nationalversammlung die Töne an, die, der Oeffentlichkeit längst vertraut, die Taktik der Linken in ihrem Kampf für eine neue Verwaltung fortan begleiteten. Er berief sich auf die „Ungeduld des Volkes, die 1000 Petitionen“ und die Kritik des Maientwurfes, in der „alle Mitglieder, oder wenigstens eine große Mehrzahl“ einig seien.<sup>33</sup> Nur die Verfassungskommission könne eine Verfassung vorbereiten, wie sie ersehnt werde: „Ein ordnungsmäßiger Zustand“, in dem „alle staatlichen sowohl wie Gemeindeeinrichtungen in Einklang gesetzt werden mit dem großen . . . System, das . . . durch die Revolution zur Geltung gekommen ist“. „Das können wir nicht durch eine hohle Form, die wir geben, so wie der Regierungsentwurf angelegt ist, wir müssen von unten aufbauen, die Gemeinde müssen wir zuerst herstellen. Die traurigen Reste des Feudalstaates . . . müssen wir zertrümmern —

---

30. Juni 3 N.V. I S. 89 f.; Juni 5 N.V. I S. 105; Juni 8 N.V. I S. 153; Juni 14 N.V. I S. 187 f.

31. Juni 15 N.V. I S. 199.

32. S. oben S. 48.

33. N.V. I S. 198, bestätigend Camphausen N.V. I S. 198, Lensing N.V. I S. 200, Schlinck N.V. I S. 200.

wenn wir das nicht tun, haben wir garnichts getan; wir pflügen im Sande, wir bauen in der Luft“.<sup>34</sup>

Mit der Annahme dieses Antrages<sup>35</sup> brach die Versammlung den Stab über den Maientwurf und versagte dem vermittelnden Wege, den das Ministerium bei seiner Erweiterung beschreiten wollte, das Vertrauen. In dem entscheidungsreifen Stadium der Entwicklung, das man in diesen Tagen erreichte, fiel die Initiative für die Verfassungsarbeit an die Kommission der Nationalversammlung.<sup>36</sup> Dieselbe Stellung nahm auch die Adreßkommission der Versammlung ein, die in „indirekten Aussprüchen über die Mängel und Lücken des Verfassungsentwurfes“ eine Verfassung forderte, die „volkstümliche Regierung im Staate, Selbstverwaltung bis hinab in die Gemeinde für immer sichert“.<sup>37</sup>

Das Ministerium war den neuen Belastungen, welche die Aussprache über die Anerkennung der Revolution und die Annahme des Antrages Waldeck-Wachsmuth herbeiführten, nicht mehr gewachsen: es zerbrach an der Fülle der Schwierigkeiten, zwischen denen es stand. Camphausen mußte am 17. Juni die Auflösung des Ministeriums anzeigen.<sup>38</sup> Zwischen den radikalen Ansprüchen und dem Kampf mit dem König wie durch sein praktisches Versagen bei der Wiederherstellung der Ordnung wurde es zerrieben.<sup>39</sup> Das Selbstverwaltungsproblem hatte die ganze Entwicklung mitbestimmt.

---

34. N.V. I S. 202. In der Verfassung „müssen daher die Grundzüge enthalten sein und gleichzeitig müssen die vollständigen Gesetze von dieser Versammlung entworfen werden“. Schlußwort Waldecks N.V. I S. 203.

35. Mit 188 : 142 Stimmen (N.V. I S. 205), nachdem über die Dringlichkeit mit 166 : 165 entschieden worden war (N.V. I S. 198). Mit wenigen Ausnahmen beteiligten sich die katholischen Abgeordneten der Rechten nicht an der Abstimmung und trugen damit sehr zu dem Ergebnis bei, ohne damit jedoch den Ausschlag zu geben.

36. Camphausen übersah die Stärke der Tendenz, die sich in dem Antrag auswirkte und sich in den Gesichtspunkten der Aussprache nicht erschöpfte. S. Camphausen N.V. I S. 202, 257.

37. Waldeck, Juni 26, N.V. I S. 260, Wolff III, S. 394.

38. Juni 17, N.V. I S. 213; Juni 20, N.V. I S. 244 f.

39. Über die innere Auflösung des Ministeriums und deren zahlreiche Ursachen s. Brandenburg a. a. O. S. 137, 142, 150 ff., 157 ff., 161, 173 f., 237, 240.

Allmählich hatten sich auch die Parteigruppierungen zusammengefunden. Da die Ausdehnung der Verfassungsarbeit und die Angliederung der Selbstverwaltungsgesetze in den Vordergrund getreten waren, erhielten diese Punkte auch in den ersten grundsätzlichen Erklärungen der Gruppen einen hervorragenden Platz.

Das große Programm der Rechten vom 15. Juni erklärte die Aufgabe der Versammlung „nur dann für gelöst“, „wenn bei der Vereinbarung des Staatsgrundgesetzes die Grundzüge für alle damit in Verbindung stehenden organischen Gesetze gegeben werden“, und betonte die Absicht, „namentlich auf die vollständige Selbstregierung in der Gemeinde“ hinzuwirken.<sup>40</sup> Wenn ein Teil der Mitte, das „Zentrum Duncker-Kosch“ (später Zentrum Unruh), in seiner kurzen Erklärung vom 27. Mai diese Frage ganz unerwähnt ließ, so bürgten die Namen der Unterzeichner<sup>41</sup> und die scharfe Verfassungskritik dieses Kreises, der gerade „die Grundlage jeder guten Staatsverfassung, die Gemeindeordnung für Stadt und Land“ und die Aufhebung aller überholten Gesetze vermißt hatte,<sup>42</sup> völlig dafür, daß auch hier von der allgemeinen Einstellung nicht abgewichen wurde.<sup>43</sup> Das Programm des Zentrums Rodbertus vom 3. Juni, das von Rodbertus verfaßt war und seinem großen Antrage vom gleichen Tage zugrunde lag, begründete die Ausdehnung der Verfassungsarbeit mit einem höheren Argument, aus einem neuen Begriff der Verfassung: „Wir schöpfen den Begriff der Staatsverfassung aus den Bedürfnissen der Gesellschaft und erkennen es daher als den Zweck unserer Vereinbarung, nicht bloß die höchsten Staatsgewalten zu organisieren, sondern die staatliche

---

40. Wortlaut Voss. Ztg. Juni 26 Salomon, Parteiprogramme I, S. 23. Es forderte ferner „Aufhebung der Patrimonial- und Dominalgewalt, Beseitigung des Feudalsystems mit allen seinen Konsequenzen“. Der Aufruf war schärfer ausgerichtet, als Schrader S. 84 meint. Unter den 116 Unterzeichnern befinden sich alle führenden Abgeordneten der Rechten.

41. U. a. Wachsmuth, Bucher.

42. Vom 24. Mai s. Nat.Ztg., Mai 26.

43. Erklärung des „Zentrums Duncker-Kosch“ vom 27. Mai. Wolff III S. 396. Über die Rolle der Verwaltungsprobleme in diesem Kreise siehe Schrader S. 242.

Gesellschaft zu konstituieren“.<sup>44</sup> Der erste Bericht der Linken, der „demokratischen Partei der preußischen konstituierenden Versammlung“ ließ dem Bekenntnis zur Volkssouveränität samt ihren Konsequenzen sofort die Forderung folgen, daß die Beratung der Verfassung „mit der Beseitigung der Vorrechte und Lasten einzelner Stände und mit der Feststellung der Gemeinde beginnen und von da stufenweise in die weiteren Kreise des Staates hinaufsteigen müsse, da nur darin die Grundlage einer vernünftigen Staatsauffassung gesucht werden könne“. Er verkündete, daß daher binnen kurzem ein „auf dem Grundsatz der Selbstverwaltung beruhender“ Gemeindeverfassungsentwurf aus ihrem Kreise zu erwarten sei.<sup>45</sup>

So wenig diese allgemeinen Erklärungen im übrigen besagten,<sup>46</sup> so bewies doch ihre Uebereinstimmung, wie sehr gerade über die Einbeziehung von Selbstverwaltungsgesetzen in die Arbeit der Versammlung unter allen Gruppen Einverständnis herrschte.<sup>47</sup> Gemeinsam beließen sie es aber auch dabei, die schwierigere und bald entscheidende Frage, wie nämlich die neue Selbstverwaltung aussehen solle, keines Wortes zu würdigen. Die verschiedene Tonart deutete jedoch schon an, daß auch in der gesamten Stellungnahme zu den Selbstverwaltungsproblemen Unterschiede bestanden, die auf die durchaus verschiedene Lage der Parteien zurückgingen.

Die Rechte der Nationalversammlung enthielt in diesen Wochen noch keine Elemente, die sich für die Erhaltung der alten Zustände einsetzten.<sup>48</sup> Es war das Gros der vormärzlichen

---

44. Nat.Ztg. Juni 19. Der Bericht der Köln. Ztg. Juni 4 bezeichnete u. a. das „entschiedene Eintreten für die Autonomie der Gemeinde“ als Anknüpfungspunkt zur Linken.

45. Wolff III S. 405.

46. S. Reichensperger, Erlebnisse S. 63.

47. Bezeichnend war die „offene Antwort“ des schlesischen Konst. Zentralvereins und des Zentralkuratoriums der vaterländischen Vereine Schlesiens auf den 1. Bericht der demokratischen Partei. Sie erklärte ihre Zustimmung dazu, daß die „Durchführung der möglichsten Selbständigkeit des Volkes von der Gemeinde bis in die Nat.Versammlung hinauf“ der Verfassung zugrunde zu legen sei und daß „der Bau stufenweise von unten bis in die höheren Kreise des Staates erfolgen müsse“. „Aber diese Ansicht gehört nicht der Linken ausschließlich, sondern wird von allen Fraktionen der Kammer geteilt“. Spener Ztg. Juli 14.

48. Später machten sich auch andere Einflüsse geltend. S. u. S. 112.



bürgerlichen Opposition, das den Hauptbestand der Rechten bildete. Zwar hatte diese Rechte jetzt eine vorläufige Machtstellung erreicht, namentlich an der obersten Staatsspitze durch das bürgerliche Ministerium. Aber wenn sie die neue Machtverteilung gegen die Reaktion der keineswegs entwurzelten alten Mächte, namentlich im ostelbischen patrimonialen Block, überhaupt erst eigentlich begründen wollte, dann hatte sie die Aufgabe noch vor sich, für einen Selbstverwaltungsaufbau zu kämpfen, der die Vormacht der altständischen Kräfte beseitigte. Die Rechte mochte diesen Tatbestand und seine Folgen nicht klar genug übersehen, sie mochte eine Aenderung der Verwaltung in ihrem Sinne zu selbstverständlich nehmen oder ihr Augenmerk zu sehr auf die Bedrohung von unten richten: sie unterließ es, die Selbstverwaltungsprobleme aus eigener Initiative kräftig anzupacken. Bei ihrer schlaffen politischen Haltung und dem Mangel an Persönlichkeiten war kein schlagkräftiges politisches Instrument aus ihr zu machen.<sup>49</sup>

Die Linke, die keinen geschlossenen sozialen Hintergrund besaß und mancherlei radikal demokratische Elemente in sich vereinte, befand sich ganz in der Opposition und sah die gesamte öffentliche Machtausübung noch gegen sich gerichtet. Einmal formiert und für den Kampf um die „Volkssouveränität mit allen ihren Konsequenzen“ eingesetzt,<sup>50</sup> glaubte sie den Weg zur Macht gerade auch über eine Umwälzung des Verwaltungsaufbaues gehen zu können. Sie reihte den Kampf dafür ihren übrigen Positionen, dem Kampf für die Macht der Nationalversammlung, gegen jede selbständige Exekutive und gegen die Selbständigkeit der Armee, ein und widmete ihm eine besondere Initiative. In diesem Bereich sah sie das Bollwerk der alten Mächte, hier glaubte sie die agrarischen und sozialen Nöte für sich einspannen zu können. Hier konnte sie sich von den Grundströmungen der Zeit gegen Bevormundung und für Selbstregierung tragen lassen. Aber auch hier schlug das Doktrinäre

---

49. S. zur allgemeinen Situation der Rechten zutreffend Schrader S. 78, 160, 164; Gneist a. a. O. S. 58; Grenzboten 1848 IV S. 182.

50. Der bekannte jüdische Arzt und Politiker Johann Jacoby aus Königsberg war an der Organisation entscheidend beteiligt.

durch und führte die Linke dazu, mehr der reinen Konsequenz zu folgen als sich den realen Aufgaben zu stellen.

Von erheblichem Einfluß auf die Lage war es, daß Abgeordnete der beiden Zentren, auf die es für das zukünftige Kräfteverhältnis in der Versammlung sehr ankam, gerade den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme von einem zum Teil fruchtbareren Boden aus besonders unterstützten und von der agrar-sozialen Seite her vertieften.

Der Kampf wurde ferner dadurch sehr gefördert, daß führende Mitglieder der Versammlung gerade zu den Selbstverwaltungsproblemen in einem besonders engen Verhältnis standen. Das galt für manche Abgeordneten der Rechten, namentlich für einige westfälische, die sich als Erben Steins fühlten und sich stets um bürgerliche und bürgerliche Selbstverwaltung bemüht hatten.<sup>51</sup> Vollends wurde der Kampf der Opposition von Abgeordneten getragen, denen diese Probleme besonders nahe standen. Rodbertus hatte in seiner gesamten politischen und sozialen Haltung für politische Freiheit an sich nur wenig übrig, sondern richtete den Blick stets auf die Gesamtheit der staatlichen und sozialen Probleme, auf die „Verbesserung unseres gesamten gesellschaftlichen Zustandes“, wie im Antrage vom 3. Juni.<sup>52</sup> Bei ihm allein wurde eine größere Konzeption hinter seinen einzelnen Schriften sichtbar, die bewußte Verbindung der Staats- und Verfassungsaufgaben mit dem Aufbau der „staatlichen Gesellschaft“, wie sie in seinem Antrage und Programm vom 3. Juni hervortrat. Sie stand auch hinter seiner Beachtung der engeren und weiteren Kommunalverfassung; ihre Notstände waren ihm aus seiner jahrelangen Tätigkeit in der pommerschen Kreis- und Provinzialverwaltung, die als Argument für seine Wahl angeführt worden war,<sup>53</sup> vertraut. Lothar Buchers besondere Beziehung zu den Selbstverwaltungsproblemen trat in seiner Nationalversammlungsarbeit noch schärfer und persönlicher hervor als bei Rodbertus. Bei ihm fanden sich alle Züge, die im Jahre 1848 diesen Kampf beflügelten: die

---

51. S. Evelt, Hüffer, Sommer (s. Schrader S. 130) und Harkort.

52. Menz S. 71, Schrader S. 202.

53. Menz S. 4, 9.

lebendig empfundene Tradition der Reformzeit, eine an altgermanische Vorstellungen anknüpfende Ueberzeugung von der „Notwendigkeit lokaler Selbstverwaltung auf breitester Basis“, Feindschaft gegen ein scheinkonstitutionelles Bourgeoisie-Regiment französischer Prägung, Stadtverordnetentätigkeit und berufliche Kenntnis der pommerschen ländlichen und sozialen Verhältnisse.<sup>54</sup> So hatte er auf der Linie seiner Wahlrede die Maiverfassung als „leeres Schema von allgemeinen Sätzen“ verurteilt,<sup>55</sup> so faßte er jetzt hauptsächlich die soziale Aufgabe der Nationalversammlung ins Auge<sup>56</sup> und leitete mit taktischer und sachlicher Klarheit den Kampf gegen die ungerechte Lastenverteilung der Kreisstände.

Waldeck, die einzige Persönlichkeit der Linken von Rang und ihr erfolgreichster Redner, nannte Verfassung und Gemeindeordnung stets in einem Atem<sup>57</sup> und verfocht die unzertrennliche Verknüpfung beider mit der ganzen zähen Hartnäckigkeit seines Wesens. Als westfälischer „Bauernkönig“ gefeiert, hatte er sich in richterlichem und kreisständischem Wirken<sup>58</sup> von der radikalen Neuordnung des Kommunalwesens bestimmte feste Vorstellungen erworben. Es ist hier nicht der Ort, auf seine schwer zu erfassende Persönlichkeit näher einzugehen, die so verschiedenartige Deutungen erfahren hat.<sup>59</sup> Sein Katholizismus verband sich mit den Ideen der Aufklärung und mit den Ideen der französischen Revolution, vor allem auch in der napoleonischen Form. Als Göttinger Student war er zeit-

---

54. Zaddach S. 9, 130, 22, 49; S. 32, 40 ff., 46 f.

55. Zaddach S. 61 (Bucher, Kleine Schriften S. 222).

56. Zaddach S. 66, vgl. auch Schrader S. 209.

57. S. im Jahre 1848 Wahlrede und Äußerungen in der N.V., s. Biermann S. 147 (Wahlrede 1849), s. für die späteren Selbstverwaltungsbestrebungen Waldecks Oppenheim S. 146 ff., 264 f.

58. S. Biermann S. 62 f., Oppenheim S. 14 f. Bezeichnend sein Eintreten für die unbegrenzte Teilbarkeit des Bodens gegen die Versuche, das Anerbenrecht zu festigen.

59. S. neben den früheren Darstellungen von Steinmann und H. B. Oppenheim den Versuch Dehios H. Z. Bd. 136 S. 25 ff. und die biographische Darstellung von Waldecks Enkel W. Biermann, der Waldecks Kampf um „Recht und Verfassung“ konservativ auslegt. S. auch zu den konservativen Zügen Schrader S. 28 f.

weilig Hallerianer gewesen,<sup>60</sup> unter Miteinfluß der vorpreußischen Traditionen seiner westfälischen, münsterschen Heimat. Beherrschend wurde die starre doktrinäre Rechtsleidenschaft, die seinen Kampf für „Recht und Verfassung“ trug. Sie war weit entfernt vom substanzlosen ersonnenen Radikalismus, aber politisch ebenso unfruchtbar wie dieser. Wo sie konkret zu werden versuchte, führte sie ihn vielfach auf die Bahn der französischen Ideen. Waldeck war in seinem Element, wenn er mit starren Gegenüberstellungen arbeiten konnte, die sich mit allen Zügen der prinzipiellen Unbedingtheit vertreten ließen. Im Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme fand er dafür ein weites Feld, besonders dann auch im radikalen Gemeindeordnungsentwurf der Linken.

Bei Temme gingen patriarchalische Elemente, die noch aus den Zeiten der geistlichen Herrschaft stammten, und demokratische Rationalismen eine wenig wertvolle abstruse Verbindung ein, die im Jahre 1848 völlig unter der Vorherrschaft eines prinzipiellen rationalistischen Radikalismus stand.<sup>61</sup> Bei den unorganisierten Verhältnissen war es von einiger Bedeutung, daß ein Feuerkopf wie d'Ester von Beginn an die Gemeindeordnung proklamierte und ihrer Förderung seine sehr wenig gegründete und schweifende, aber betriebsame Energie lieh.<sup>62</sup> Bei vielen anderen Abgeordneten der Linken, namentlich bei den schlesischen Radikalen spielte das Bedürfnis, den agrar-sozialen Notständen durch eine neue kommunale Organisation abzuhelpen, eine stark persönliche Rolle.

Dieselbe, zum Teil noch gesteigerte, hohe Einschätzung des Selbstverwaltungsproblems zeigten die rückblickenden Betracht-

---

60. Im Jahre 1848 (Kreuzzeitg. Nov. 7) spielte eine Stimme „von der Ostsee“ diese Zeit Waldecks gegen sein nunmehriges Eintreten für die radikale Gemeindeordnung aus.

61. S. seine Wirksamkeit in der 6. Abteilung unten S. 144. Für die anderen Elemente s. Temme, Erinnerungen S. 103. Er schwärmte für die Zustände vor dem Reichsdeputationshauptausschuß, für die uralte germanische Föderation, wie sie die Schweiz darstelle (Erinn. S. 4, S. 67 f.), lobte 1838/9 die freien patriarchalischen Verwaltungszustände im ehemalig Schwedisch-Vorpommern (S. 192, 204 ff., 207), trat für die Kamptzsche Provinzialgesetzgebung ein (S. 224). S. die entsprechenden Anklänge in seinen Romanen und Sagensammlungen (Gust. S. 72, 146, 162).

62. S. oben S. 45. S. unten S. 131 f.



tungen, die maßgebliche Männer der Opposition dem Jahre 1848 widmeten und in denen der Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme als der Angelpunkt aller ihrer Bemühungen erschien, so in d'Esters Skizze<sup>63</sup> und in Buchers klarem Worte: „Das mächtigste Element in der Bewegung von 1848 war das Streben, endlich von dem bis in das Gewissen und den Kochtopf hineinregierenden Beamtentum frei zu werden. Daher kämpfte die demokratische Opposition in den Versammlungen der einzelnen Länder dafür, daß die Gemeindeordnung vor der Verfassung beraten werden sollte, und die verschiedenen Interpellationen waren von 10 Fällen neunmal gegen die Regiererei gerichtet, Vindikationen des Selfgovernment.“<sup>64</sup>

---

63. d'Ester, Der Kampf der Demokratie . . . Mannheim 1849, S. 5, 20 f., 62 ff.

64. Bucher 1851 nach Zaddach S. 28. Die ausgedehnte Rolle, die der Kampf um die Verwaltungsprobleme in den späteren Darstellungen H. V. von Unruhs (s. oben S. 57) bekam, hat in seiner Wirksamkeit im Jahre 1848 keinen greifbaren Ausdruck gefunden. Vgl. auch die Würdigung der Verwaltungsprobleme in Gneists Berliner Zuständen.

## 6. Kapitel.

### Der Kampf unter dem Ministerium Auerswald—Hansemann.

#### I. Bis zum Ausscheiden von Rodbertus.

Der Sturz Camphausens hinterließ einige Verwirrung, aber der Druck war noch zu stark: der König konnte seine Drohung nicht wahrmachen und nach rechts greifen,<sup>1</sup> sondern Hansemann bekam den Auftrag, das neue Kabinett zu bilden.

Damit rückte der Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme vollends nach vorn. Hansemann hatte unausgesetzt für die Verwaltungsreform gekämpft: er mußte jetzt endgültig versuchen, damit ans Ziel zu kommen. Auf der andern Seite hatten bei den Aktionen der Nationalversammlung, die schließlich die Auflösung des Ministeriums Camphausen herbeiführten, die Selbstverwaltungsforderungen und die Enttäuschung über ihre Nichterfüllung eine wesentliche Rolle gespielt. Wenn jetzt das Hansemannsche Kabinett mit dem offenen Zweck gebildet werden sollte, eine feste Verbindung zwischen Nationalversammlung und Ministerium herzustellen, lag die Regelung der Selbstverwaltungsprobleme unmittelbar auf der Linie, die Kabinett und Nationalversamm lungsmehrheit zueinanderführen sollte. Zeitungsäußerungen unterstrichen diese Entwicklung, indem sie die endliche Umgestaltung des Verwaltungswesen als Hauptaufgabe des neuen Ministeriums bezeichneten und seine Mission von ihrer Erfüllung abhängig sahen.<sup>2</sup>

Von diesen Zusammenhängen umspielt, hatte gerade die Umbesetzung des Innenministeriums in den Verhandlungen, die dem Ende des Ministeriums Camphausen vorausgingen, eine besondere Stellung bekommen. Hansemann hatte seine Bemühungen um das Innenministerium fortgesetzt und gegen andere

---

1. Friedrich Wilhelm IV. an Camphausen, Juni 16, unter Berufung auf die Niederlagen der Revolution in Frankreich und Spanien, Brandenburg a. a. O. S. 174.

2. Köln. Ztg. Juni 27; Nat.Ztg. Juni 21; Spener Ztg. Juni 21; Neue Berliner Ztg. Juni 23.

Kandidaten den Rheinländer von Ammon hineinzubringen versucht;<sup>3</sup> Camphausens Bemühungen um eine Neubildung seines Kabinetts waren daran gescheitert, daß er keinen neuen Innenminister aus der Kammermehrheit zu gewinnen vermochte, weil niemand ohne grundsätzliche Kursänderung die Erbschaft dieses Ministeriums vor der Nationalversammlung vertreten mochte.<sup>4</sup> Den letzten Stoß gab ihm die Absage von Rodbertus. Rodbertus warf, wie es hieß,<sup>5</sup> auch seine gegensätzliche Stellung zur geplanten Kommunalordnung in die Erörterung, er verlangte ihre radikalere Gestaltung „auf vollkommen volkstümlicher Grundlage und auf wirklich breitester Basis“ oder wollte sich, nach anderer Meldung, die Ausarbeitung einer Kommunalordnung und eines Bürgerwehrgesetzes durch eine Kommission der Nationalversammlung vorbehalten.<sup>6</sup>

Daher wirkten auch die Kommunalfragen erheblich ein, als Hanseemann, der schon vorher mit Rodbertus verhandelt hatte,<sup>7</sup> sogleich nach dem Rücktritt Camphausens den entscheidenden Versuch unternahm, ihn für sein Kabinett zu gewinnen. In diesem Punkte stimmten alle Versionen überein, die über die Hergänge im einzelnen entstanden. Hanseemann hatte seine bekannten ausgeprägten Pläne für die Neuorganisation der Verwaltung, teils rheinischer, teils bürgerlich-wirtschaftlicher Prägung, für die er eine Unterstützung durch Rodbertus nicht erwarten durfte. Das spricht für die Darstellung, daß Hanseemann Rodbertus als Innenminister nicht wünschte und ihm gerade wegen ihres Gegensatzes in der Kommunalfrage, wobei Rodbertus namentlich das Gemeindewahlrecht möglichst breit gestalten wollte, lieber das Kultusministerium anbot. Rodbertus erhob

---

3. Siehe Eichmann an Camphausen Juni 8 (A. Köln), derselbe an Hanseemann Juni 8 (Dep. Hanseemann Bd. 22). Von Ammon (siehe dessen Erinnerungen S. 181) lehnte aus persönlichen Gründen ab.

4. Camphausen an Elise C., Juni 20, Otto Camphausen an W. Lenssen, Juni 20 (A. Köln).

5. Spener Ztg. Juni 20, Juni 30.

6. Köln. Ztg. Juni 22 (Berlin Juni 19). Zu den mannigfachen, wenig geklärten übrigen Zusammenhängen vgl. die zahlreichen Meldungen in den Zeitungen, Juni 20—24.

7. Wolff III S. 541; Menz S. 17 ff.

dann seinerseits Einspruch, als Hansemann Milde zum Innenminister machen wollte, weil er den Breslauer Fabrikanten mit Recht in diesen Fragen als Parteigänger Hansemanns betrachtete.<sup>8</sup> Aber auch in den anderen Fällen bestätigte sich die Rolle der Kommunalpläne, so wenn Hansemann, wie Rodbertus später behauptete,<sup>9</sup> ihm für seinen Eintritt als Kultusminister vorläufige Konzessionen in der Kommunalfrage machen mußte oder ihm gar, wie am wenigsten zuverlässig berichtet wird, mit solchen Konzessionen das Innenministerium anbot.<sup>10</sup> Wichtiger als diese Einzelheiten war die Tatsache, daß die Gegensätze in der Kommunalfrage fortbestanden und die Entwicklung weiter sehr beeinflussten.

Vorerst begünstigte der eilige Abschluß der Kabinettsverhandlungen die Verschleierung der Gegensätze und brachte Hansemann in die Vorhand. Eine Einigung über die sachlichen Grundzüge der Verwaltungsreform konnte für die Programm-erklärung des neuen Ministeriums nicht mehr vorgenommen werden, und es mag dahingestellt bleiben, ob Rodbertus bereits grundsätzliche Vorbehalte anmeldete.<sup>11</sup> Hansemann jedoch ließ eiligst Kühlwetter mit dem Innenministerium betrauen und gewann damit endlich einen Innenminister, der seinen Wünschen entsprach.<sup>12</sup> Rodbertus übernahm das Kultusministerium,

---

8. Stahr II S. 36 f.; Menz S. 19. Zu Rodbertus' Protest gegen Milde s. auch Köln. Ztg. Juni 27, Spener Ztg. Juni 30. Vgl. Schrader S. 158, Anm. 421.

9. s. Menz S. 19 ff.; Wolff III S. 541 ff.

10. Spener Ztg. Juni 30.

11. S. Stahr II S. 40; Menz S. 20.

12. Kühlwetter sträubte sich vergebens. S. seine bezeichnende Antwort an Hansemann, Juni 25 (Dep. Hansemann, Bd. 22): „... Ihnen gegenüber komme ich leicht in die Versuchung schwach zu werden ... lasten Sie mir nicht auf, was ich ohne Zerstörung meines Lebensglückes nicht tragen zu können glaube.“ Die vorläufige Betrauung erfolgte durch Kabinettsorder vom gleichen Tage, die definitive Juli 6. Zu Kühlwetter s. A.D.B. Bd. 17, S. 322 ff. (Wippermann). Er hatte den Staatsdienst verlassen und war in die Privatwirtschaft zur Eisenbahn übergegangen. Seit 6. Mai 1848 war er Regierungspräsident in Aachen, wohin er im Herbst zurückkehrte. 1871 Leiter der zivilen Verwaltung im besetzten Elsaß, dann Oberpräsident von Westfalen. Politisch und persönlich stand er damals in engster Berührung mit den rheinischen Liberalen.



Rudolf von Auerswald, der Bruder des früheren Innenministers, wurde Ministerpräsident.<sup>13</sup>

Der neuen Linie gemäß hatte Hansemanns Vorentwurf des Ministerialprogramms das Verwaltungsproblem in einem geschlossenen Zuge, Wort für Wort in seinem Sinne, dargeboten und geschickt und energisch in den Mittelpunkt der künftigen Politik gerückt: Damit die Regierung überall den „Gesamtwillen der Nation, wie er sich durch seine konstitutionellen Organe kundgibt“, befolgen könne, „hat sie sich mit volkstümlichen Einrichtungen und Organen zu umgeben, in der Verwaltung der Einzelinteressen das Selbstregiment der Gemeinde und des Bezirks anzuerkennen und sich nur die ausführende Macht und die Fürsorge vorzubehalten, daß die Beschlüsse der Gemeinde- und Bezirksvertretung den Grundsatz der Einheit der Nation nicht verletzen. Die Regierung wird deshalb sofort durch besondere Gesetzesvorlagen darauf hinwirken, daß dem Ausbau der allgemeinen Landesverfassung sich die Neugestaltung dieser inneren Verhältnisse des Staates anschließe; sie wird deshalb die Grundzüge der Gemeindeordnung, der Bezirksverwaltung, der Umbildung des Gerichtswesens zur Beschlußfassung . . . vorlegen“.<sup>14</sup> Was statt dessen das endgültige Ministerialprogramm brachte, das Hansemann am 26. Juni mit Einverständnis aller Minister der Versammlung vortrug, war abgeschwächt und weniger systematisch und energisch. „Es erscheint uns dringend notwendig, daß die innere Landesverwaltung überall mit den konstitutionellen Grundsätzen in Einklang gebracht werde.“<sup>15</sup> Es blieben nur noch die Elemente: „Eine freisinnige Gemeindeordnung“ werde bald vorgelegt und „eine durchgreifende Umbildung der Bezirksverwaltung nächstens angeordnet“

---

13. Außerdem: Milde als Handelsminister, Maerker für Justiz, Gierke für Landwirtschaft; Freiherr von Schreckenstein als Kriegsminister. R. v. Auerswald übernahm auch das Auswärtige, Hansemann blieb Finanzminister.

14. S. das Konzept Dep. Hansemann, Bd. 22. Die Gesetzesvorschläge, die schon der Entwurf enthielt, Gemeindeordnung usw., Gerichtsverfassung, Bürgerwehr, Freiheit des Eigentums, Steuerreform, führten die neuen Pläne zum Teil an den Antrag Rodbertus heran. Daß die Aufnahme dieser Vorschläge erst bei der letzten Fassung auf unmittelbaren Einfluß von Rodbertus erreicht wurde (Menz S. 20), erscheint hiernach unbegründet.

15. N.V. I S. 258.

werden, „durch welche die Ausführung der Gemeindeordnung zweckmäßig vorbereitet und die Organe der Staatsgewalt vereinfacht und gekräftigt werden“.<sup>16</sup>

Diese Ankündigungen enthielten mehr als die bisherigen ministeriellen Erklärungen, vermochten aber die Versammlung nicht mehr zu befriedigen.

Die Entwicklung war bereits einen Schritt weiter gegangen. Es gelang dem Ministerium noch mit starkem Kraftaufwand, wenigstens den Tadel von sich abzuwehren, den die Versammlung wegen der Versäumnisse bei der Ordnung der Verwaltungsprobleme gegen das Ministerium gerichtet hatte. Aber seine Ankündigungen stellten nicht die erstrebte feste Vertrauensbasis her und gewannen weder die Rechte noch die Linke. Die Rechte wurde mißtrauisch und verstimmt.<sup>17</sup> Die Betonung der „organischen Gesetze“, die das Programm enthielt, wurde in der Aussprache kräftig unterstrichen. Aber darauf ruhte nicht mehr das Schwergewicht, sondern man fragte nach dem Inhalt der Gesetze. Darin konnte das Ministerialprogramm der Versammlung kein Genüge leisten. d'Ester bezeichnete sofort in der Aussprache den kritischen Punkt: „Alle wollen jetzt angeblich Selbstverwaltung, aber der Eine versteht darunter dies, der Andere jenes, und das, was das Staatsministerium darunter versteht, wissen wir nicht, also auch nicht, ob es für seine Ansicht die Majorität der Kammer, die jedenfalls die Selbstverwaltung wünscht, erhalten wird.“<sup>18</sup> Von derselben Grundlage aus stieß Waldeck am Tage darauf in einer großen Versammlung vor: „Warum wieder Phrasendrechseln? warum hat man uns nicht die organischen Gesetze vorgelegt?“<sup>19</sup> Am 30. Juni lehnte die aus Mitgliedern aller Parteien zusammengesetzte Adreßkommission der Nationalversammlung es einstimmig ab, eine neue Adresse zu entwerfen und „auf die bloße Ankündigung der Vorlagen Rücksicht zu nehmen.“<sup>20</sup> Es folgte der zweite Bericht der demokratischen Partei (vom 3. Juli), der das Ministerialpro-

---

16. N.V. I S. 258.

17. Reichensperger N.V. I S. 262; Hüffer N.V. I S. 263.

18. N.V. I S. 261.

19. Nat.Ztg. Juni 30. Versammlung Juni 27.

20. N.V. I S. 490.

gramm und seine „inhaltslosen Grundsätze“ angriff, „über welche erst abgeurteilt werden kann, wenn der Inhalt, d. h. die bestimmten Gesetzentwürfe vorgelegt werden“. Auch in der Diskussion der Zeitungen wurde die Verschiebung des Schwerpunkts sichtbar, so wenn die Spenersche Zeitung in ihrer Kritik des Ministerialprogramms, die Gemeindeverfassung voranstellend, bestimmte Grundsätze dafür lebhaft vermißte und mit der Kölnischen Zeitung gegen die bürokratische Form der geplanten Bezirksorganisation Stellung nahm.<sup>21</sup>

In der Tat waren es inhaltliche Entscheidungen, darunter auch solche über die Selbstverwaltungspläne, welche über die weitere Entwicklung entschieden. In allen Ministerien wurde der neuen Ausrichtung entsprechend die Bearbeitung der Organisationsgesetze eifrig in Gang gesetzt.<sup>22</sup>

Aber als das Staatsministerium in die Behandlung der inhaltlichen Fragen eintrat, zeigte sich der Riß. Rodbertus erklärte seinen Austritt,<sup>23</sup> die Gegensätze, zu denen wiederum auch die Kommunalordnung und das kommunale Wahlrecht gehörten, machten die Zusammenarbeit unmöglich.<sup>24</sup>

Rodbertus ließ seinem Austritt den scharfen Kampf gegen das Ministerium auf dem Fuße folgen. Eine entscheidende Klärung der Situation wurde damit eingeleitet. Die Opposition der Linken erfuhr durch ihn und seine Gruppe eine wesentliche zahlenmäßige und geistige Verstärkung, auch in der gesamten öffentlichen Auseinandersetzung, da ein großer Teil der Zeitungen das linke Zentrum mit mehr oder weniger deutlicher Sympathie umgab.<sup>25</sup> Die treibenden Kräfte in der Nationalver-

---

21. Spener Ztg. Juli 1; Köln. Ztg. Juni 30; vgl. auch Voss. Ztg. Juni 30, Zeitungshalle Juni 28.

22. Hansemann brieflich Juli 1 (Dep. Hansemann, Bd. 22); Stahr II S. 31.

23. S. die Erklärungen vor der N.V. Juli 4, N.V. I S. 338.

24. S. Bergengrün S. 499 f. Im Vordergrund stand die deutsche Frage (R. v. Auerswald N.V. I S. 338). Rodbertus sprach vorsichtiger von „Differenzen, die u. a. gelegentlich und bei der deutschen Frage zwischen meinen Herren Kollegen und mir entstanden“ (N.V. I S. 338). Vgl. auch Voss. Ztg. Juli 7: „Ein geheimer Zusammenstoß der Prinzipien und politischen Stellungen.“

25. Vgl. in diesen Wochen Königsberger Hartung Ztg. Juni 26, Voss. Ztg. Juni 22, Spener Ztg. Juni 30.

sammlung standen wieder vereint gegen das Ministerium und setzten auch ihren Kampf für eine neue Verwaltungsorganisation gegen das Ministerium fort. In diesem hatte Hanseemann nun eine freiere Bahn.

## II. Nach dem Ausscheiden von Rodbertus.

Da Hanseemann allein ein fest umrissenes Programm aufzuweisen hatte, wurden seine Pläne, wenn sie auch immer noch wieder durch Widerstände im Kabinett selbst gehemmt wurden, maßgebend für die Politik und Stellung des Ministeriums. Es trat nun ein, was von vornherein im Zuge seiner Politik lag: eine beschränkte Position wurde eingenommen, diese aber mit größerer Energie und Bestimmtheit verfolgt. Es ging um die Verbürgerlichung Preußens.

Aber sobald Hanseemann zu den ersten Schlägen ausholte, wuchsen von allen Seiten die Widerstände auf und enthüllten die Zwitterstellung und Schwäche dieser Politik. Denn ihre politischen und sozialen Maßnahmen und Pläne zogen einen scharfen Trennungsstrich gegen die aufgeschossene radikale Bewegung und trafen auf ihren erbitterten Widerstand. Auf der anderen Seite rührte Hanseemanns Politik mit scharfem Griff an die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Machtgrundlagen der altpreußischen Mächte und rief deren leidenschaftliche Gegenwehr hervor. Da sie nicht stark genug war, einen der beiden Flügel niederzuhalten, geschweige denn beide zu überwinden, wurde sie zwischen ihnen zerrieben.

Hanseemann verkörperte am schroffsten die auf die Macht des wirtschaftlichen Bürgertums bedachte Richtung des Liberalismus. Seine „Pfiffigkeit“, wie die Zeit es nannte, seine nüchtern-zweckmäßige, rechnende, alle tieferen Elemente des Staats- und Volkslebens wenig achtende Art entbehrte der werbenden Kraft und tieferen Einwirkung selbst innerhalb der liberalen Mitte, deren mannigfache Tendenzen in dieser Politik nicht aufzugehen vermochten. Und obwohl der Rechten in der Nationalversammlung nichts übrig blieb, als sich für die Grundlinien der Politik vom Ministerium ins Schlepptau nehmen zu lassen — mit den katholischen Abgeordneten der Rechten kam es an-



scheinend zu einer besonderen Vereinbarung<sup>26</sup> —, so verhinderte sie doch gerade ihre Stellung zu Hansemann, besondere Initiative für diesen Kurs einzusetzen und sich etwa für die Inhalte dieser Politik im einzelnen zu erwärmen. Mißtrauen gegen Hansemann bestand auch in diesen Kreisen<sup>27</sup> und selbst im Rheinlande fehlte es nicht an Opposition gegen ihn.<sup>28</sup>

Der Kampf gegen den „Krämergeist“ gab den Angriffen der Linken besondere Schlagkraft. Vollends vermochten die altpreußischen Kreise ihr Spiel mit Erfolg gegen diese Politik zu wenden, die sie gegenüber allem, was ihnen der preußische Staat war, als einen — allerdings bedrohlichen — „Unsinn“ ansprachen.

Der Kampf wurde auf den verschiedensten Plätzen ausgefochten und in dem großen Machtkampf entschieden, den die Nationalversammlung entfesselte. Der Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme war daneben der umfassendste sachliche Bereich, in dem die politischen und sozialen Gegensätze sich gegenübertraten. Das Ministerium mußte hier Farbe bekennen und Entscheidungen treffen, die seine Zwitterstellung besonders sichtbar machten. Nachdem das allgemeine politische Wahlrecht vorläufig zugestanden war, mußte das Ministerium gegen die Ansprüche der Linken das Gemeindewahlrecht zu begrenzen suchen, um seine soziale Position vor der Untergrabung zu bewahren. Gleichzeitig bedeuteten seine gesamten Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassungspläne einen entscheidenden Vorstoß gegen die Reaktion.

Nach wie vor lenkte daher die Linke ihre Angriffe auf die Selbstverwaltungsprobleme, während die altpreußischen Mächte gerade auch hier zum Schutz ihrer Stellung mit dem Gegenruck einsetzten. Die Publizistik richtete daher auch weiterhin ihr besonderes Augenmerk auf diesen Kampf und suchte ihn mit allen Kräften voranzutreiben. Es kam hinzu, daß die Kommu-

---

26. S. Manuskript Lüder.

27. S. das Urteil Reichenspergers, *Erlebnisse* S. 102 f.

28. S. Hansen, *Mevissen* I S. 572, *Grenzboten* 1848 IV S. 113. S. auch Otto Camphausen Juli 23 an W. Lenssen (A. Köln): Hansemann ist „bei den Deputierten womöglich noch schlechter als früher angeschrieben, seinen Ministerkollegen äußerst unbequem, den Ministerialräten ein Greuel . . .“

nalgesetze innerhalb der jetzt zur Entscheidung gestellten Reformen, für die Agrarreform wie für die Aufhebung der Feudal-lasten und für die Steuergesetzgebung die natürliche Mittelstellung einnahm.

Hansemann hatte vor der Adress-Kommission der Versammlung im Bericht über die Arbeiten seiner Budget-Kommission ausführlich das Bild seiner Verwaltungsreform entworfen. Die Exekutive sollte auf einen engeren Wirkungskreis beschränkt werden, dafür aber ein schlagkräftiges Instrument in der Hand der konstitutionellen Minister sein: die Absetzbarkeit der Verwaltungsbeamten solle erleichtert werden, das Kollegialprinzip aufgehoben, aber in der Bezirksregierung nicht durch das „französische Präfektur-System“ ersetzt werden, sondern wie Hansemann auf die germanischen Wünsche der öffentlichen Meinung hin bezeichnend argumentierte, durch „einen Beamten mit einer ständischen Deputation zur Seite“, ähnlich der belgischen Provinzial- und Kommunalverfassung, „einem wesentlich deutschen, aus Holland eingeführten Institut“. Neben einer derart umgeformten Verwaltung sollte die „bürgerliche Selbstverwaltung“ stehen, eine einheitliche Gemeinde-Ordnung mit rheinischen und belgischen Formen, die mit allen patrimonialen Elementen aufräumte, und eine Kreis- und Bezirksordnung, die unter Uebergang der Provinzen die rittergutsbesitzerlichen Kreis- und Provinzialstände aufhob und mit Hilfe eines entsprechenden Wahlrechts die bürgerliche Vormacht an die Stelle setzte.<sup>29</sup>

Das unfreundliche Echo, das die Ankündigungen Hansemanns im Ministerialprogramm vom 26. Juni gefunden hatten, hatten bereits die Widerstände gezeigt, die seinen Plänen entgegentraten. Zu dem Unbehagen der Rechten, der scharfen Opposition der Linken und der Reaktion gesellte sich die Arbeit der Camarilla, die sich gegen das „revolutionäre Programm Hansemanns“ wendete; der Ministerpräsident mußte dem König das Versprechen geben, für die Zurücknahme dieser Pläne zu sorgen.<sup>30</sup> Im Ministerium selbst waren auch nach dem

---

29. Bericht der Nat.Ztg. Juni 28 (vgl. Wolff III S. 565).

30. Leopold v. Gerlach I S. 176, 183 f.

Austritt von Rodbertus Widerstände und Unstimmigkeiten nicht beseitigt. Die Hoffnung Hansemanns, durch rasche Durchführung seiner Grundsätze auch im Kampf um die neue Verwaltung endlich für sich und das neue Ministerium die Initiative zu gewinnen, scheiterte. Der Kampf stand daher auch weiter im Zeichen des unausgesetzten Drängens der Nationalversammlung, das nun dem Höhepunkt zustrebte.

Die Beschlüsse der Verfassungskommission schufen dafür die Operationsbasis. Die Kommission hatte sofort im Sinne der Ausdehnungstendenz gearbeitet, die zu ihrer Einsetzung geführt hatte. Sie erweiterte die Verfassungsaufgabe auf der Grundlage des umfassenden Antrages von Rodbertus<sup>31</sup> und beschloß in ihrer zweiten Sitzung vom 19. Juni einstimmig die „Grundzüge der Kommunalverwaltung in ihren engeren und weiteren Verbänden, namentlich also auch in betreff der Kreis- und Provinzialverwaltung“ in die Verfassung aufzunehmen.<sup>32</sup> Sie faßte dazu den weitreichenden Beschluß, daß auch die Gesetze selbst, deren Grundzüge in die Verfassung aufgenommen seien, noch von der Versammlung beraten werden müßten.<sup>33</sup> So sollte eine neue Kommunalverfassung einschließlich der Kreis- und Provinzialordnung endgültig mit der Erledigung der Verfassung verknüpft werden. Für die Ausarbeitung der Grundzüge wurden sofort zwei Referenten, Evelt und Bloem, bestimmt<sup>34</sup> und der Beratung der Vorrang zuerkannt.

Das Zentrum Rodbertus gründete darauf sofort die weitere Initiative. Schulze-Delitzsch beantragte gleich am Tage nach der Annahme des Antrages Rodbertus durch die Verfassungskommission, daß das Staatsministerium die versprochenen organischen Gesetze sofort der Versammlung mitteile, damit die Abteilungen sie noch vor Beendigung des Verfassungsentwurfes durch die Kommission vorberaten könnten.<sup>35</sup> Als der Antrag am 7. Juli endlich vor das Plenum kam, begründete er

---

31. S. oben S. 74.

32. Rauer Protokolle der Verfassungskommission S. 12, Waldeck vor der Nationalversammlung Juli 18 N.V. I S. 489. „Einstimmig“ s. Motive zu Titel IX (von Bloem verfaßt) N.V. I S. 689.

33. Bericht Waldecks Juli 11 N.V. I S. 413.

34. Rauer S. 15.

35. Datiert v. 20. Juni s. N.V. Acta Gesetze Nr. 36.

auch die Dringlichkeit der neuen Gemeindeordnung.<sup>36</sup> Die Versammlung beschloß dem Antrage entsprechend, obwohl der Ministerpräsident sich eilends bereit erklärt hatte, „mit der äußersten Anstrengung“ „den gerechten Wünschen“ der Versammlung entgegenzukommen.<sup>37</sup>

Die Verfassungskommission kam in der eingeschlagenen Richtung rasch zum Ziel und fügte nach belgischem Vorbild ihrem Entwurf den Titel IX „von den Gemeinden, Kreis- und Bezirksverbänden“ ein.<sup>38</sup> Durch wechselnde Mehrheiten zustande gekommen und dadurch nicht in allem eindeutig<sup>39</sup> führte er immerhin klar genug die Zeitwünsche zum Siege: die Selbstverwaltung der Gemeinden, Kreise und Bezirke wurde gewählten Vertretern anvertraut, den Gemeinden die „selbständige Verwaltung“ ihrer Angelegenheiten und die Ortspolizei zugesprochen,<sup>40</sup> die Gemeinde- und Kreisvorsteher sollten von den Gemeindemitgliedern bzw. den Gemeinden gewählt, der ganze Staat, damit auch der patrimoniale Osten in Gemeinden, Kreise und, an den Provinzen vorbei, in Bezirke eingeteilt und ein bürokratisches Bezirksregiment geschaffen werden. Damit war nicht nur eine Neuordnung dieser Art in der Verfassung untergebracht und das Ziel so vielfältiger und so langer Bemühungen endlich erreicht, sondern es war auch für viele umstrittene Punkte eine Vorentscheidung getroffen, so in der einflußreichen Frage der kommunalen Berechtigung. Hier folgte die Kommission zwar nicht der radikalsten Lösung, dem Wahlgesetz vom 8. April; sie verlangte aber gegen den kräftigen Widerstand der Rechten außer der nicht näher umschriebenen Selbständigkeit nur einjährigen Wohnsitz in der Gemeinde und

---

36. N.V. I S. 377.

37. N.V. I S. 378.

38. In der 18. und 19. Sitzung am 13. und 14. Juli Rauer S. 56—64.

39. Vgl. die vorsichtigen, von Bloem abgefaßten Motive zu Titel IX N.V. I S. 689. Die Referate Evelts und Bloems lagen in vielen Fällen dicht beieinander.

40. Art. 102, 3. — Diese Stelle und einige andere Formulierungen des Artikel 102 stimmen überein mit Formulierungen des § 43 des Entwurfs der Grundrechte, den der Frankfurter Verfassungsausschuß am 19. Juni vorlegte; s. Roske S. 57, Erler S. 37.



Beitrag zu den Gemeindelasten.<sup>41</sup> Ferner wurde die kommunale Organisation auch dadurch sachlich und taktisch mit der Verfassung verbunden, daß die viel umstrittene erste Kammer auf Anregung von rechts aus den Wahlen der Kreis- und Bezirksvertreter hervorgehen sollte. Der kommunale Unterbau wurde dadurch unmittelbar mit der zentralen politischen Willensbildung in Verbindung gesetzt.<sup>42</sup> Schließlich versäumte der Entwurf nicht, ausdrücklich die Aufhebung der „Gerichtsherrlichkeit, der gutsherrlichen Polizei und der obrigkeitlichen Gewalt“<sup>43</sup> auszusprechen und die sofortige Außerkraftsetzung „aller den Bestimmungen der Verfassungsurkunde entgegenstehenden gesetzlichen Vorschriften“ zu verkünden.<sup>44</sup> So wich der Kommissionsentwurf gerade in den viel betonten Fragen der Selbstverwaltungsordnung vom Maientwurf ab<sup>45</sup> und gewährte damit allen weiteren Bemühungen für die Kommunalgesetze kräftigen Rückhalt.

Das hob besonders das Urteil der öffentlichen Meinung über den Kommissionsentwurf hervor.<sup>46</sup> Mehrere Stimmen würdigten vorzugsweise diese Ausrichtung des Kommissionsentwurfes, beriefen sich auf ihre Kritik des Maientwurfes in diesem Punkte und lobten den Fortschritt.<sup>47</sup> Unbeschadet der sachlichen Kritik im einzelnen, stellte man die beiden neuen Titel in den Vordergrund und erblickte in ihrer Aufnahme eine bedeutsame allgemeine Richtung des Entwurfes. In der Spenerischen Zeitung hieß es: „Der Kern des ganzen Entwurfes besteht in Titel IX, der die Gemeinde-, Kreis- und Bezirksverbände

---

41. Über die Bestimmungen im einzelnen s. Erler S. 36 ff., Smend S. 71.

42. S. Rauer S. 68, Juli 15, Art. 64.

43. Art. 37. Die Formulierung beeinflusste der § 28 des Frankfurter Verfassungsausschusses. S. Roske S. 55.

44. Art. 108.

45. Bei der Beurteilung des Anteils einzelner Abgeordneter am Kommissionsentwurf (s. die Kontroverse über die Hauptbeteiligung Reichenspergers oder Waldecks) ist ihr Anteil an der Herbeiführung der oben dargestellten grundlegenden Änderung mitzuwägen; er fällt für Waldeck ins Gewicht.

46. S. die Übersicht bei Seitz S. 111 ff.

47. S. Voss. Ztg. August 18, Spener Ztg. August 16. Ausdrücklicher Hinweis auf die Beseitigung der früheren Aufstellungen auch in Köln. Ztg. August 11, Spener Ztg. August 15.

anordnet und damit die allein sichere Bürgschaft echter Volksfreiheit herbeiführt . . . nur so wird eine billige Verwaltung, nur so die Selbstregierung des Volkes möglich gemacht“.<sup>48</sup>

Als die Kommissionsbeschlüsse am 18. Juli vor der Nationalversammlung bekannt gegeben wurden, nahm Kühlwetter sofort zu einer Erklärung über den Stand der Gemeindeordnung Anlaß und entschuldigte die Verzögerung des Gesetzes, „das die Grundlage der ganzen Staatsverfassung bilden soll“, mit „soviel Schwierigkeiten, so vielerlei Rücksichten“. Der Entwurf müsse zunächst die Zustimmung des Staatsministeriums finden und solle vor der Vorlage erst noch einer vorläufigen Beratung mit verschiedenen Mitgliedern der Versammlung unterzogen werden. „Ich kann mir dieses Drängen sehr wohl erklären, da mir bekannt ist, daß nicht nur hier in der Versammlung, sondern im ganzen Lande der heiße Wunsch ist, bald in den Besitz eines Gesetzentwurfes zu kommen“.<sup>49</sup>

Trotz diesen Beschwichtigungen trieb das Drängen nach der Gemeindeordnung noch in derselben Sitzung besondere Blüten. Der eifrige Abgeordnete Pfarrer Hildenhausen (Zentrum Rodbertus) stellte den dringenden Antrag, daß die Fachkommission für die Gemeindeverfassung sofort ein neues Kommunalgesetz entwerfen solle, und als dieser Antrag nicht den sofortigen Vorrang vor der Tagesordnung erhielt, kam er mit jenem Antrage heraus, bis zur endlichen Uebergabe der Gemeindeordnung „jede Plenarsitzung mit der solennen Formel zu schließen: wir aber sind der Meinung, das Ministerium müsse die Vorlage des neuen Kommunalgesetzes auf das eifrigste betreiben“!<sup>50</sup>

Während die Anläufe zu raschen positiven gesetzgeberischen Aktionen scheiterten, wollte die Versammlung wenigstens in die alten Verwaltungszustände Bresche schlagen und damit

---

48. S. Spener Ztg. August 15. S. auch Neue Berliner Ztg. Juli 23. Auch auf Grund der Erörterungen über die erste Kammer wurde die Kommunalverfassung besonders gewürdigt.

49. N.V. I S. 490. S. auch die hörbar offiziöse Mitteilung Spener Ztg. Juli 18, die den „lebhaftesten Wunsch aller Parteien“ ähnlich zu beschwichtigen suchte.

50. N.V. I S. 502 f. S. auch Antrag Köhler-Görlitz, die Gemeindeordnung vor allen anderen Gesetzen zu beraten, N.V. I S. 503.

dem ungeduldigen Lande greifbare Beweise einer realen Wirksamkeit geben. Bucher gedachte nun mit der Beseitigung der Ausgabenbefugnis der Kreisstände im Sinne des bekannten Antrages der 95 Abgeordneten, der schon einmal zu besonderen taktischen Zwecken gedient hatte, einen gleichsam symbolischen, besonders wirkungsvollen Anfang zu machen. Aber die Beseitigung alter Rechtszustände durch die Versammlung wurde dadurch fortgesetzt hintangehalten, daß man allerseits, auch im Ministerium, das Ende der alten Institutionen im Zuge der baldigst erwarteten neuen Organisationsgesetze als vollkommen selbstverständlich ansah und vorherige Einzelaktionen nicht für brennend hielt. Auch die unaufhörlichen dringenden Anträge einzelner Abgeordneter, den anhaltenden Mißständen infolge der alten und neuen kreisständischen Belastungen augenblicklich ein Ende zu bereiten,<sup>51</sup> kamen nicht vom Fleck. Nachdem Bucher in der Zwischenzeit selbst den großen Antrag nicht mehr für dringlich gehalten hatte,<sup>52</sup> war es für die Verschärfung der Situation bezeichnend, daß er ihn am 18. Juli angesichts der Verzögerung der Gemeindeordnung für „wieder zeitgemäß“ erklärte, als Auftakt einer einstweilen „zerstörenden Tätigkeit“, indem „wir heute den Anfang damit machen, diese Gesetzgebung aufzuheben und künftig keine Sitzung hingehen lassen, ohne ein solches Bruchstück einer überwundenen Vergangenheit zu zertrümmern“.<sup>53</sup> Die Mehrheit ging an der Erklärung Kühlwetters vorbei, daß durch eine Verordnung dem Zweck des Antrages bereits Genüge geleistet sei, und folgte der Demonstration Buchers.<sup>54</sup>

Ein anderer Weg die Regierung zu drängen, wurde die Arbeit der Fachkommissionen für die kommunale und staatliche

---

51. Antrag Kuhr N.V. I S. 375, N.V. I S. 493; Antrag Althaus-Hentrich N.V. I S. 408; Antrag Dierschke Juli 20, Anträge Nr. 22 Littera D; Antrag Rantsch N.V. I S. 605.

52. Am 23. Juni s. Acta der 2. Abtlg.

53. N.V. I S. 492.

54. N.V. I S. 495 — S. zur Gegenwehr der Angeschuldigten „offenes Sendschreiben der Kreisversammlung Stolper Kreises“ Voss. Ztg. August 9; die ständische Chaussee-Kommission Belgard Voss. Ztg. August 18; s. dazu Zaddach Bucher S. 41, 51, 67 f. Vgl. auf der Gegenseite das Dankschreiben der Deputierten der Landgemeinden des Dramburger Kreises an die N.V. (N.V. Acta Spec. Nr. 24).

Verwaltungsorganisation. Mit einer Reihe anderer Fachkommissionen von je 16 Mitgliedern wurden am 30. Juni eine Kommission „für Kommunalverfassung in ihren engeren und weiteren Verbänden“ und die Kommission „für allgemeine Organisation der Staatsverwaltung“ gebildet.<sup>55</sup> Die erste, unter dem Vorsitz des Landrats Hesse-Saarbrücken, hielt nur wenige Sitzungen ab, begnügte sich mit der Erledigung von Petitionen und trat nur einmal mit dem dringenden Antrag vor die Versammlung, Landratswahlen nach der alten kreisständischen Wahlordnung zu untersagen.<sup>56</sup> Umso eifriger war die Wirksamkeit der Kommission für die allgemeine Organisation der Staatsverwaltung unter dem Vorsitz des Landrats von Puttkammer. Sie hielt bis in den Oktober hinein zahlreiche Sitzungen ab, griff aktiv in den Kampf um die neue Verwaltungsorganisation ein und beriet unter Teilnahme der Minister über einige Anträge der Versammlung.<sup>57</sup> Auch sie beschäftigte sich mit der massenhaften Erledigung von Petitionen.

Ihr Hauptanliegen wurde jedoch die rasche Vorlegung der Kreis- Bezirks- und Provinzialordnung.<sup>58</sup> Sofort in ihrer ersten regelmäßigen Sitzung vom 10. Juli nahm sie den Antrag Temmes von der Linken an, das Ministerium zur Entsendung eines Kommissarius aufzufordern, der bereits in der nächsten Sitzung die Grundsätze der Regierung für die Reorganisation der Verwaltungsbehörden darlegen solle. Als am 15. Juli kein Kommissarius erschien, entschied sie sich dafür, von ihrem Beschluß nicht abzugehen und von der Regierung „die allgemeinen Prinzipien über die Organisation der Behörden“ zu verlangen. Am 26. Juli endlich teilte der Geh. Finanzrat Hesse, der Mitarbeiter Hansemanns, als Kommissarius drei Projekte mit, über die das Staatsministerium jedoch noch nicht entschieden habe,<sup>59</sup> vermutlich neben der Gemeindeordnung zwei Organisations-

---

55. N.V. I S. 314 ff., s. auch N.V. I S. 282, 287, Fachkommissionen nach § 20 der vorläufigen Geschäftsordnung.

56. s. die Protokolle der Kommission in Acta der verschiedenen Kommissionen Nr. 2.

57. s. Acta der verschiedenen Kommissionen Nr. 1.

58. Das Folgende nach den Protokollen der Kommission.

59. Leider befinden sich weder diese Pläne noch die „Andeutungen“ vom 5. August bei den Akten der Kommission.



pläne, die in ihrer Stellung zur Provinzialeinteilung voneinander abwichen.<sup>60</sup> Am 5. August legte Hesse „Andeutungen“ über die Kreis- und Bezirksverwaltung vor, die das Ministerium mittlerweile beschlossen habe; als er am 12. August erklären mußte, daß die betreffenden Gesetze vom Staatsministerium noch immer nicht beraten seien, stellte Jacoby den Antrag, durch drei Mitglieder der Kommission einen Entwurf über die Organisation der Verwaltungsbehörden anfertigen zu lassen, zog ihn aber einstweilen zurück.

Ende Juli erreichte so der Kampf um die Selbstverwaltungsgesetze den Höhepunkt. Das Ministerium war mit seinen Agrar- und Finanzgesetzen herausgekommen, die der Reaktion „tief ins Fleisch schneiden“ sollten, aber auch bei der Linken keine Gegenliebe fanden. Es hatte das Domänen- und Forstgesetz vorgelegt. Es mußte sich jetzt auch über die großen Kommunalgesetze entscheiden. Drängen und Ungeduld in der Nationalversammlung steigerten sich immer mehr. Auf der anderen Seite sammelten sich unter Bülow-Cummerow die Agrarier gegen die Hansemannschen Gesetze und begannen den systematischen Feldzug gegen ihn.

Unter diesen Vorzeichen drängten sich die Entscheidungen über die Kommunalfragen zusammen. Von allen Seiten kritisch beobachtet, trat die Vorbereitung der Gemeindeordnung endlich in das letzte Stadium. Die Zeitungen meldeten, daß das Staatsministerium die Vorberatung abgeschlossen habe, und befaßten sich besonders mit dem Zensuswahlrecht, das der Entwurf enthalten solle.<sup>61</sup> Der Berliner Magistrat richtete am 25. Juli an Kühlwetter das Ersuchen, bei der besonderen Wichtigkeit der Gemeindeverfassung vorher die Gutachten der Magistrate der großen Städte einzuholen, wurde aber abgewiesen.<sup>62</sup> Am 27. und 28. Juli fanden die von Kühlwetter angekündigten Besprechungen mit zahlreichen Abgeordneten statt. Am 26. Juli traf den Gemeindeordnungsentwurf das Schicksal der ersten „parlamen-

---

60. Nat.Ztg. Juli 28, Zeitungshalle Juli 29, Köln. Ztg. Juli 31.

61. Königsberger Hartung Ztg. Juli 21 (Berlin Juli 14); Tagesbericht des Korrespondenzbüros Juli 23 in Breslauer Ztg. Juli 25, Königsberger Hartung Ztg. Juli 26.

62. Am 31. Juli s. Rep. 77 tit. 311 Nr. 5 vol. XII.

tarischen Indiskretion“: ein Extrablatt der Zeitungshalle veröffentlichte unbefugt den Entwurf, den das Ministerium den Besprechungen zu Grunde legte, und das Blatt gab ihm sogleich eine heftige Kritik mit auf den Weg.<sup>63</sup> Die Berichte über die Besprechungen zeigten die starken Widerstände, denen der Regierungsentwurf begegnete. Die Regierung machte daher alle Anstrengungen, von ihm abzurücken und schritt sogleich zur Umarbeitung.<sup>64</sup>

In denselben Tagen hatte sich das Staatsministerium über die Grundlagen der Kreis- Bezirks- und Provinzialordnung zu entscheiden. Die Kommission für die allgemeine Staatsverwaltung drängte. Die Gegensätze innerhalb des Kabinetts, insbesondere der Einspruch von Auerswalds, hatten bisher jeden energischen Schritt in der Richtung Hansemanns unterbunden.<sup>65</sup> Am 31. Juli kam es jetzt anscheinend soweit, daß „im Staatsministerium eine totale Umwerfung der ganzen inneren Organisation des Staates beraten und angenommen“ wurde;<sup>66</sup> eine völlige Klärung konnte jedoch nicht herbeigeführt werden.

Eben in diesen Tagen wurde auch der Verfassungsentwurf der Kommission endgültig fertiggestellt<sup>67</sup> und fand den erwähnten, die Selbstverwaltungsprobleme betonenden Widerhall.

Deutlicher als zuvor wurde man sich auf allen Seiten bewußt, worum es bei diesen Entscheidungen ging, man verdoppelte Aufmerksamkeit und Bemühungen. Die Visiere wurden geöffnet.

Die zwiespältige Position des Ministeriums trat offen hervor. Die Nationalzeitung schrieb von dem „unheimlichen Eindruck“ seiner Gesetzentwürfe, „als sähen wir das Ministerium zwischen zwei Türen eingezwängt und ängstlich den Ausgang

---

63. Zeitungshalle Leitartikel Juli 27, 28.

64. s. unten S. 128.

65. s. Prinz v. Preußen Juli 17 bei Leopold v. Gerlach I S. 176: „Auerswald lobte er auch sehr und erkannte es sehr an, daß er Hansemanns revolutionäre Projekte gegen die Provinzen, andere Einteilung der Regierungen usw., beseitigt hätte.“

66. s. Ladenbergs Mitteilung an den Prinz v. Preußen August 1 bei Leopold v. Gerlach I S. 182.

67. S. den Bericht Waldecks vor der N.V. Juli 25 N.V. I S. 550 ff.

suchend, ohne ihn finden zu können“.<sup>68</sup> Der Opposition auf der Linken genügten die bisherigen Mitteilungen über die Regierungsvorschläge, um dagegen Sturm zu laufen, namentlich gegen das Zensuswahlrecht; sie beschleunigte ihre eigenen Anstrengungen für radikale Entwürfe. Die altpreußischen Mächte sahen dagegen die für sie bedrohliche und gefährliche Seite der „revolutionären Projekte“ und fühlten sich durch sie in ihren Grundfesten angegriffen. Gerade in diesen Tagen, als die Entscheidung über die Gemeindeverfassung und die Kreis- Bezirks- und Provinzialordnung fallen sollte und die Absichten der Gegner deutlich wurden, stieß die Kreuzzeitung laute Warnrufe aus und malte die Gefahren einer „Transaktion des Ministeriums mit den Radikalen“ eben auf der Grundlage eines Einverständnisses über die Aufhebung der alten Verwaltungs- und Agrarzustände an die Wand. „Wir wissen, was der Radikalismus fordert und der moderne Konstitutionalismus zu bieten vermag“. Die Radikalen „werden sich die Beibehaltung des königlichen Titels nebst herkömmlichem Zubehör von zwei Kammern, Veto und dergleichen... zur Not gefallen lassen, wenn dafür die Kreisverbände beseitigt, die Landräte abgeschafft, die Rittergüter nach vorgängiger Beraubung aufgehoben, die jetzigen Provinzialeinteilungen aufgelöst... werden.“<sup>69</sup> „Wird man auch hier mit freier Staatsverfassung, die wir Alle wollen, das Fortbestehen wohlervorbener Rechte und Vorrechte, den Unterschied der Stände, die alte Landeseinteilung, die Kreisverbände und das auf ihnen ruhende Landratsamt für unvereinbar halten?“<sup>70</sup> Die Feststellung der Kreuzzeitung bestand zurecht, daß das Schwergewicht nicht bei der „freien Staatsverfassung“, sondern bei diesen Problemen lag, daher stellte sich die Reaktion ja auch auf den Boden der „konstitutionellen Monarchie“, wenn nur ihre eigentlichen Machtgrundlagen erhalten blieben. Aber die gefährlichen Möglichkeiten, die die Kreuzzeitung beschwor, bestanden kaum noch. Richtiger deutete bereits Ernst Ludwig v. Gerlach die Lage in seiner Monatsrundschau in der Kreuz-

---

68. Nat.Ztg. August 1.

69. Kreuzztg. Juli 29 Leitartikel.

70. S. Kreuzztg. Juli 30 Leitartikel.

zeitung Anfang August, wenn er gerade die bisherige Unversehrtheit des alten Unterbaues für entscheidend erklärte: „Ihr habt zu früh angegriffen. Erst hättet Ihr der Nationalversammlung Zeit lassen sollen, Preußen zu nullifizieren. Wäre Preußen erst eine tabula rasa nach französischem Zuschnitt, seine Provinzen, seine Kreise, seine Stände, seine Landräte, seine Stadtverfassungen weggewischt mit dem Schwamme der Revolution . . .“<sup>71</sup> Der Prinz von Preußen erkannte die Gefahr, die von den Hansemannschen Plänen drohte und beschwor den König „unerschütterlich festzuhalten gegen diesen Unsinn, der das Land de fond en comble auflösen soll“;<sup>72</sup> Ende Juli nahm er selbständig mit Georg von Vincke Verhandlungen auf, mit dem der König schon kurz vorher zur Beseitigung des Ministeriums in Verbindung getreten war.<sup>73</sup>

Angesichts der Widerstände auf allen Seiten mögen auch im Schoße des Ministeriums Pläne aufgestiegen sein, sich durch eine entschlossene Aenderung der bisherigen Taktik zahlreiche Schwierigkeiten vom Halse zu schaffen. So verlautete, das Ministerium gebe die Beratung der „destruierenden Gesetze“ durch diese Kammer auf,<sup>74</sup> wolle die Annahme des Kommissionsentwurfes en bloc durchsetzen und die Versammlung danach auflösen, während nach anderen Gerüchten wenigstens noch Gemeindeordnung und Bürgerwehrgesetz vor der Auflösung beraten werden sollten.<sup>75</sup>

Der Gemeindeordnungsentwurf der Regierung ließ sich nicht mehr aufhalten, obwohl der König noch am 7. August erklärte, über die Ablehnung der Vorlage mit dem Ministerpräsidenten einig zu sein.<sup>76</sup> Als am 8. August der Präsident der

---

71. E. L. von Gerlach Monatsrundschau S. 17, mit Rücksicht auf die preußischen Widerstände gegen Frankfurt.

72. Leopold von Gerlach August 1, I S. 182.

73. J. Schultze Briefe des Prinzen Wilhelm aus dem Jahre 1848 F.B.Pr.G. Bd. 39 S. 125 f.

74. Ladenberg August 1 zum Prinzen von Preußen bei Leopold von Gerlach I S. 182.

75. S. Breslauer Ztg. Juli 30 (Tagesbericht des Berliner Korrespondenzbüros), Kreuztg. Juli 29, Varnhagen Tagebücher V S. 151 (August 5).

76. K. Haenchen Revolutionsbriefe 1848 . . . S. 153, Randbemerkung des Königs zu einem besorgten Schreiben Senfft v. Pilsachs.



Nationalversammlung den Beschluß der Präsidial- und Direktorial-Konferenz mitteilte, im Vertrauen auf die baldige Vorlage der Zukunft die Bearbeitung der Verfassung nicht länger hinauszuzögern, konnte Kühlwetter die Vorlage für eine der nächsten Sitzungen ankündigen.<sup>77</sup> In letzter Minute gelang es der Linken jedoch, dem Ministerium zuvorzukommen. Am 11. August überreichte d'Ester mit Waldeck den „Entwurf eines Gesetzes über eine Verfassung für die Gemeinden, Kreise und Bezirke des preußischen Staates“, der von 54 Mitgliedern der Linken unterschrieben war;<sup>78</sup> er fügte den dringenden Antrag hinzu, diese Gesetzentwürfe in den Abteilungen vorzugsweise zu beraten, damit also anstelle der Regierungsvorlage dieser Entwurf den Beratungen über die Selbstverwaltung zu Grunde gelegt würde. Unter großer Unruhe lehnte die Versammlung mit knapper Mehrheit die Behandlung des Antrages vor der Tagesordnung ab und brachte damit den Versuch der Linken zum Scheitern.<sup>79</sup> Am 15. August folgte dann der Entwurf des Ministeriums, der sich auf eine ausführlich motivierte Gemeindeordnung beschränkte;<sup>80</sup> der Präsident wies ihn wegen seiner besonderen Bedeutung sofort den Abteilungen zur schleunigen Beratung zu.<sup>81</sup>

Die Kritik der Oeffentlichkeit versagte dem Regierungsentwurf jede Gunst und tat der Position des Ministeriums Abbruch. Die Linke entfesselte einen regelrechten Agitationsfeldzug für ihren Entwurf.

Die beiden Entwürfe gingen in die Abteilungen. Der Kampf der Versammlung um die Vorlegung der Gemeindeordnung war beendet, ihre Bemühungen galten nun der Vorlegung der Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung und der Beratung der Kommunalgesetze vor Abschluß des Verfassungswerkes.

Die Linke radikalisierte sich und betrachtete die Dinge immer ausschließlicher aus dem Gesichtswinkel ihrer Opposition gegen das Ministerium. Wie gering die Aussichten des

---

77. N.V. I S. 652.

78. N.V. I S. 696. Unterschriften N.V. II S. 3.

79. N.V. I S. 696.

80. N.V. I S. 739 ff.

81. N.V. I S. 748.

Ministeriums waren, unter diesen Umständen mit Gesetzesvorschlägen durchzudringen, zeigte die Taktik, die die Linke gegenüber seinen Teilreformversuchen einschlug. Sie bekämpfte feindselig alle Teilreformen, um für die Nationalversammlung, d. h. für sich, die völlige Neuorganisation der Verwaltung von Grund auf in Anspruch zu nehmen. So bekämpfte sie das Hansemannsche Gesetz „wegen Umgestaltung der Domänen- und Forstverwaltung in den Provinzen“, das diese Verwaltung von den Regierungen abtrennen und nach dem bürokratischen Amtsprinzip besonderen vom Könige ernannten Direktoren unterstellen wollte,<sup>82</sup> und erreichte den Beschluß der Zentralabteilung, das Tumultschädengesetz zu verschieben, bis eine neue Gemeindeordnung eingeführt und die Gemeinden „nach dem Grundsatz der unabhängigen Selbstverwaltung organisiert“ seien.<sup>83</sup>

Die politische Entwicklung wurde immer stärker von den Machtkämpfen zwischen Ministerium und Nationalversammlung beherrscht. In den Vordergrund traten die Versuche der Versammlung, unmittelbar in die Exekutive einzugreifen<sup>84</sup> und auf diese Weise den Kampf zur Entscheidung zu bringen. Der Kampf um die Selbstverwaltungsgesetze behielt aber auch weiter seinen Rang. Denn er war in den großen Kampf um die rasche Beendigung der Verfassungsarbeit der Versammlung hineinverflochten, der, schon längst Gegenstand häufigen taktischen Geplänkels, jetzt größere politische Bedeutung erhielt. Von Beginn an hatten die Gegner die Ausdehnungsbestrebungen der Nationalversammlung mit dem Mahnruf, schleunigst die Ver-

---

82. Das Gesetz sollte nach Hansemann den „Anfang der Ausführung des Prinzips der Vereinfachung der Verwaltung“ (!) darstellen und war durch die Budgetkommission nach heftigen Widerständen ausgearbeitet. S. Acta der Budgetkomm. Acta K. S. N. V. I S. 479 f., 487. Zum Widerstand der Versammlung s. N.V. Acta Gesetze Nr. 12, mit den Beschlüssen der Abteilungen, vor allem dem schroffen Votum Waldecks.

83. Es verpflichtete die Gemeinden zum Ersatz des bei öffentlichen Aufläufen entstandenen Schadens. S. N.V. I S. 361, zum Widerstand der N.V. s. Acta Gesetze Nr. 5.

84. S. die Aufführung der einzelnen Aktionen, die aus praktisch-politischen Zielsetzungen und weniger aus einer besonderen Stellungnahme zu den Verwaltungsproblemen erwachsen, bei H. Pfefferkorn: Der Kampf der Linken . . . , Berlin 1926.

fassung zu erledigen, beantwortet und dazu der Versammlung die Befugnis zur umfassenden Gesetzgebung abgesprochen. Das ausgedehnte Ministerialprogramm Hansemanns hatte eine neue Gegenwelle dieser Art ausgelöst. Der Bülow-Cummerowsche „Verein zum Schutz des Eigentums und zur Förderung des Wohlstandes aller Volksklassen“ und das sogenannte Junker-Parlament beschränkten die Abwehr bewußt gegen die Gesetze, die ihre materiellen Interessen unmittelbar bedrohten; nur vereinzelt bestritten Stimmen auch offen die Befugnis der Nationalversammlung zur Beratung der Kommunalordnungen. Wie aber die Linke mit der Erweiterung der Verfassungsarbeit einen neuen Verwaltungsaufbau herbeiführen wollte, so stand naturgemäß auch hinter dem Drängen, die Verfassung baldmöglichst abzuschließen, der Wunsch, die Neuordnung der Verwaltung durch die Nationalversammlung hinten zu halten. Je länger die Beratungen andauerten, je radikaler die Versammlung wurde und je weniger sich ein Ende absehen ließ, umso stärkeren Boden fand der Druck auf rasche Beendigung der Verfassung. In die Zeit des Ministeriums Auerswald-Hansemann fielen nur noch die Anfänge der schrofferen Entwicklung.

Mitte August führte die Erörterung der Gemeindeordnungsentwürfe und das erste offene Hervortreten stärkerer reaktionärer Gegenströmungen zu energischer Abwehr dieser Bestrebungen. Kräftiger als je suchte die Presse den Zusammenhang von Verfassung und Selbstverwaltung von innen her zu unterbauen und ihre Verkoppelung fester zu knüpfen.<sup>85</sup>

Als am 16. August Baumstark, einer der führenden Abgeordneten der Rechten, eine „gemischte Kommission“ zur Behandlung der ländlichen Arbeiterverhältnisse beantragte und anerkannte, daß gerade das Fehlen von Gemeinden in dem größten Teil des Landes „einer der größten Uebelstände sei, aus dem das Proletariat des platten Landes hervorgeht“,<sup>86</sup> hatte es

---

85. So Köln. Ztg. August 12, 19, 20, 24, 25 (Brüggemann), Spener Ztg. Aug. 17, 20. Den Höhepunkt dieser ganzen Diskussion bildete der Aufsatz Nat.Ztg. Aug. 20, aus einer ausgezeichneten anonymen, vermutlich professoralen Feder, der die Beziehungen zwischen Verfassung und Verwaltung vom Geist der Reformzeit aus durchleuchtete.

86. N.V. II S. 19 f.

d'Ester leicht zu erwidern: „Die Behandlung der sozialen Frage“ sei „gewiß wichtiger als die ganze Verfassungsfrage“, aber deshalb verahre er sich gegen einen so „inhaltslosen Scheinantrag“, „was nützt uns die schönste Konstitution, wenn das Volk dabei verhungert? Geben Sie dem Lande eine vernünftige Kreis- und Gemeindeverwaltung, da haben Sie wirkliche Kommissionen, die mit dem inneren Leben des Volkes zusammenhängen“.<sup>87</sup> In der Versammlung selbst waren noch keine schroffen Widerstände dagegen vorhanden, die Kommunalordnungen vor dem Abschluß der Verfassung zu beraten. Mit „überwiegender Majorität“ stimmte sie am 26. August dem Vorschlage des Präsidenten zu, die Beratung der wesentlichsten Verfassungstitel in den Abteilungen so lange auszusetzen, bis die Kommunal-Kreis- und Bezirksordnung von ihnen beraten sei.<sup>88</sup> Einstimmig hatte die Präsidial- und Direktorial-Konferenz ferner beschlossen, die Beratung der Gemeindeordnung aufzuschieben, bis die bereits angekündigte Kreis- und Bezirksordnung vorgelegt sei. Kühlwetter bestätigte, daß die Beratungen des Staatsministeriums über einen Entwurf „fast zum Schluß“ gediehen seien und daß der Vorlegung nach der bereits festgelegten Vorberatung mit Abgeordneten und nach etwaiger Umarbeitung kein Hindernis im Wege stehe.<sup>89</sup> Die Linke suchte die Dinge sogleich weiter zu treiben. Krause beantragte sehr dringend, daß die Abteilungen den Gemeinde- Kreis- und Bezirksentwurf der Linken schleunigst beraten sollten, für die Gemeinde mit Hinzunahme des Regierungsentwurfes.<sup>90</sup>

Der Gegensatz zwischen Ministerium und radikaler Mehrheit spitzte sich zum offenen Konflikte zu über den Antrag Stein, der das Staatsministerium verpflichten wollte, in einem Erlaß das Heer vor allen reaktionären Bestrebungen zu warnen und den Offizieren, die ein anderes Verhalten mit ihren politischen Ueberzeugungen nicht vereinbaren könnten, den Aus-

---

87. N.V. II S. 28 f. Der Antrag Baumstark wurde mit knapper Mehrheit angenommen.

88. N.V. II S. 89.

89. N.V. II S. 90.

90. N.V. II S. 91. Der Vorrang vor der Tagesordnung wurde jedoch abgelehnt.



tritt zur Pflicht zu machen. Die Linke machte ihn in der großen Debatte vom 7. September in ihrer Weise zur „Prinzipienfrage“, und seine Annahme hatte den Rücktritt des Ministeriums zur Folge. Die Rechte verwies in der Debatte empört über „allerhand Kunstgriffe“ der Linken heftiger und gereizter als zuvor auf den Wunsch des Landes, mit der Erledigung der Verfassung endlich eine Beruhigung eintreten zu lassen.<sup>91</sup> Bucher erhob jedoch schroffen grundsätzlichen Widerspruch und sprach das Wort von „beispiellosen Beruf“ der Nationalversammlung zur Gesetzgebung. „Was die Nation zur Ungeduld treibe“, sei „wenigstens nicht allein der Drang nach der Verfassung im engeren Sinne..., in der das Gleichgewicht der höchsten Gewalten vorgezeichnet ist“, man müsse vielmehr die in langen Jahrzehnten durchgebildeten Grundlagen des gestürzten Regiments insgesamt einer radikalen Reform unterziehen, wobei er neben der Heeresverfassung, der Rechtspflege und dem Steuerwesen die Kommunalverfassung und die Verwaltungsbehörden nannte und der Regierung ihren Gemeindeordnungsentwurf vorhielt, der „weit hinter der Städteordnung von 1808 zurücksteht“.<sup>92</sup>

Äußerungen der Extreme aus diesen Tagen stimmten wieder in der Bezeichnung des Angelpunktes überein und rechtfertigten so gegenseitig ihre Politik. Die radikale „Reform“ vom 6. September betonte die Aufgabe, „alle unsere Zustände neu zu schaffen“ und hob hervor, „mit der Verfassung allein ist es nicht getan, diese muß vor allem durch die Gemeindeordnung ergänzt werden...“. Die Kreuzzeitung erblickte dagegen am 5. September bestätigend gerade in der Erhaltung dieser alten Machtgrundlagen neben der neuen Verfassung die Basis der konservativen Abwehr: „Das Hauptergebnis, was die Radikalen im März als Schlachtruf brauchten, die formale Aenderung... ist als factum einerseits gesichert, andererseits zugegeben.“<sup>93</sup> Wohin die Leute auch sonst greifen mögen, überall werden sie

---

91. Forstmann N.V. II S. 262. S. auch Baumstark N.V. II S. 255.

92. N.V. II S. 259 f.

93. „Ritter der abstrakten Restauration gibt es entweder nicht oder einflußlose.“ Kreuzztg. Sept. 5.

jetzt vorbereitete Widerstandsmassen finden. Die alten Formen sind gefallen, die alten Gewalten unerschütterte“.

Das Ministerium Auerswald — Hanseemann erlag dem doppelten Ansturm. Es erwies sich als unmöglich, im Zweifrontenkampf zwischen den gesteigerten und radikalisierten Ansprüchen von links auf der einen und dem organisierten Widerstande der alten Mächte auf der anderen Seite eine selbständige, nach Inhalt und Methode bürgerliche Politik in der Richtung Hanseemanns durchzusetzen. Dazu fehlten der Boden und die politische Kraft. Kennzeichnend war, daß auch dieses Ministerium trotz aller Betonung von „Ordnung und Freiheit“ in Berlin und den Provinzen nicht durchgreifend Ordnung zu schaffen vermochte und damit die Bürger an die Reaktion verlor. Es stand auch nicht zu erwarten, daß seine Vorlagen wie die Gemeindeordnung und die vorbereitete Kreis- und Bezirksordnung die Versammlung in einem Zustande verlassen hätten, der den Grundsätzen des Ministeriums entsprochen und seine Zustimmung ermöglicht hätte. So endete das letzte bürgerlich-liberal geführte und ausgerichtete Ministerium. Die letzten Attacken in der linksliberalen Presse, Hanseemann solle die nach links weisenden Züge seiner Politik stärker herausstellen und darauf seine Bündnisfähigkeit mit links gründen, wobei immer wieder der Lieblingsgedanke einer Verbindung mit dem linken Zentrum auftauchte und u. a. „die schnelle Reorganisation unserer inneren Verwaltung“ als Programm erschien, waren wie vordem zum Scheitern verurteilt.<sup>94</sup>

---

94. S. Nat.Ztg. Sept. 5, dazu Zeitungshalle Sept. 9.

## 7. Kapitel.

### Die Kämpfe unter dem Ministerium Pfuel.

Die entscheidenden Gegensätze kamen noch nicht zum Aus-  
trag. Die Ministerkrise endete mit einer unfruchtbaren Zwischen-  
lösung. Der König verließ den bisherigen Weg noch nicht. Die  
freundschaftlichen Verhandlungen mit dem rheinischen Libera-  
len von Beckerath, der ohne die Schärpen Hansemanns war,  
scheiterten; Beckeraths Vorschläge erkannten den Verfassungs-  
entwurf der Kommission an und wünschten „Sanktion der frü-  
heren Gesetze . . . möglichst schleunige Beratung der Verfas-  
sung“ mit Einschluß der „notwendigsten Gesetze“.<sup>1</sup> Die Linke  
glaubte, die Ministerkrise noch wieder mit den kräftigsten An-  
sprüchen auf eine völlige Verwaltungsneuordnung begleiten zu  
können. „Die radikalste Gemeindeordnung und die radikalste  
Form der Volkswehr sind von diesem Augenblicke an unver-  
meidlich“.<sup>2</sup>

Das Ministerium Pfuel, das schließlich berufen wurde, war  
ohne „höhere Möglichkeit“.<sup>3</sup> Das Ministerium bestand nicht  
mehr aus Führern der früheren Opposition, sondern aus Be-  
amten, von denen in erster Linie der Minister des Innern Eich-  
mann wegen seiner Vergangenheit für die öffentliche Meinung  
diesen rückwärts gerichteten Zug des neuen Kabinetts verkör-  
perte und daher Gegenstand der heftigsten Angriffe wurde.<sup>4</sup> Für  
das immer noch erhoffte „ministerielle Vorwärtsschreiten“ be-  
standen also im Grunde nur noch geringe Aussichten. Das neue  
Kabinett befand sich wie das vorangegangene von vornherein  
„zwischen zwei Mühlsteinen“ und verfügte weder nach der einen

---

1. s. von Beckerath an den König, Sept. 18 und die übrigen Schreiben  
aus diesen Tagen in seinem Nachlaß (A. Köln); s. Stahr II S. 194.

2. Reform Sept. 16.

3. Zeitungshalle Okt. 29. — Pfuel war Präsident und Kriegsminister,  
Graf Dönhoff Minister des Auswärtigen, Eichmann Minister des Inneren und  
der Landwirtschaft, von Bonin Finanzminister und Handelsminister, Kisker  
Justizminister. Die meisten Besetzungen waren vorläufig.

4. S. Gegenwart IV S. 612, Stahr II S. 206, Schrader S. 199 Anm. 117;  
s. auch die Angriffe der Nat.Ztg. Sept. 25, Okt. 4, 22 ff.

noch nach der anderen Seite über die nötige Bewegungsfreiheit, wie sich bald in den ständigen Reibungen mit Potsdam und den baldigen wiederholten Rücktrittsgesuchen zeigte. Die Mitte war schon zerrieben.<sup>5</sup>

Da mit dem Ministerwechsel keine entscheidende Verlagerung eingetreten war, bewegte sich auch der Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme nur auf den bereits beschrittenen Bahnen weiter. Er kam vor allem bei den Kämpfen um das Tempo der Verfassungsarbeit zur Geltung, wurde aber von der allgemeinen politischen Entwicklung betroffen, welche die akuten Machtkämpfe in den Vordergrund rückte und die selbständige Bedeutung aller anderen Kampfplätze schmälerte.

Das Ministerialprogramm, das Pfuel am 22. September vortrug, rechnete Gemeinde- Kreis- und Bezirksordnung noch zu den Aufgaben der Versammlung. Unter Hinweis auf die Volkstimmung betonte es zwar sehr die dringende Notwendigkeit, die Verfassungsvereinbarung rasch zu beenden, versprach aber auch, „zu dem Ende neben der Beratung des Bürgerwehrgesetzes und der Gemeindeordnung die Vorlegung des Entwurfs der Kreis- und Bezirksordnung nach Möglichkeit zu beschleunigen“.<sup>6</sup> Der anschließende Vorstoß der Rechten, vier Tage nur der Verfassung zu widmen, alles übrige aber „ein für alle Mal“ auf zwei andere wöchentliche Sitzungstage zu verweisen,<sup>7</sup> scheiterte an dem Widerstand der Linken. Man einigte sich auf einer mittleren Linie.<sup>8</sup>

Damit war für die Folgezeit wenig entschieden. Der Kampf um die Beschleunigung der Verfassung<sup>9</sup> hatte sich im Lande bereits sehr verschärft. Die Reaktion hatte einen erfolgreichen

---

5. S. Pfuel zu Varnhagen Okt. 5 (Varnhagen Tagebücher V S. 221): „ich bin zwischen zwei Mühlsteinen und der eine Mühlstein ist in Potsdam.“ Über die frühzeitigen Zerwürfnisse mit Potsdam s. Frahm a. a. O. S. 270.

6. N.V. II S. 356. Im Programmentwurf des Ministeriums, das Pfuel Sept. 19 dem Könige vorlegte, waren die Formulierungen ähnlich. Darüber hinaus wurde noch von der Notwendigkeit gesprochen, „einige Modifikationen im Organismus der Staatsbehörden vorzunehmen...“; s. K. Haenchen Revolutionsbriefe 1848 S. 178.

7. N.V. II S. 357 ff.

8. N.V. II S. 360.

9. S. oben S. 104 f.



Feldzug dafür im Lande geführt und neben allen Elementen, die an einer Verfassung, welche die alten Machtgrundlagen unzerstört ließ, ein selbstverständliches Interesse hatten, auch weite bürgerliche Schichten hinter diese Forderung gebracht, die ihnen endlich die Wiederherstellung der Ordnung bringen sollte. Besonders seit Mitte September und Oktober wuchs diese Agitation an;<sup>10</sup> die „Preußenvereine“ und „patriotischen Vereine für konstitutionelles Königtum“ sammelten sich unter ihrer Fahne. Ueberwiegend genügte den Zwecken der allgemeine Druck auf Beendigung der Verfassung, wobei aus guten Gründen vielfach offen blieb, ob die Vollendung der Verfassung allein gemeint war oder wie weit sich etwa die mitgeforderten „dazu durchaus notwendigen organischen Gesetze“ erstrecken sollten. Offene Angriffe auf die Einbeziehung der Gemeinde- Kreis- und Bezirksordnung wurden vermieden.

Die Gegenbewegung, die die Linke ebenfalls aufs Land trug, ließ es nicht daran fehlen, die Gefahren einer Verfassung ohne organische Gesetze und umfassendere Reformen ins rechte Licht zu setzen und wurde nicht müde, dabei auch immer wieder die Bedeutung der Selbstverwaltung einzuschärfen.<sup>11</sup> In diesem Rahmen nahmen die Nationalzeitung und die Spenersche Zeitung wieder Anlaß, die grundsätzliche Bedeutung der „Selbstverwaltung und Selbstregierung“ für den neuen Staatsaufbau herauszuarbeiten. „Diese Forderungen hat der deutsche Geist sich ganz klar gemacht, der deutsche Wille entschieden in Aussicht genommen“, hieß es in der Nationalzeitung. Die Spenersche Zeitung erinnerte an das Schicksal aller „gemachten Verfassungen“ „nach dem Muster der Charte von 1814“: „wir würden eine Verfassung zurückweisen, wenn ihr nicht ein Gesetz über die neue Einteilung des Landes und die hieran sich knüpfende Umgestaltung der Verwaltung voranginge... Die Verfassung wird Ruhe und Ordnung nicht schaffen, wenn nicht

---

10. s. Grenzboten IV S. 185, die zahlreichen Adressen ans Staatsministerium in G.St.A. Rep. 90 tit. II Nr. 15 adhib. II vol. 3, s. die vielen Eingesandts der Vereine etwa Spener Ztg. Sept. 17, 22, Aufsatz Kreuzztg. Sept. 29.

11. S. die Berichte Voss. Ztg. Okt. 8 (Abgeordneter Reichenbach), Nat. Ztg. Okt. 26 (Waldeck).

die Verwaltung mit ihr auf demselben Boden steht“.<sup>12</sup> Vossische Zeitung und Kölnische Zeitung sahen die Situation weniger scharf, wenn sie in die Forderung, die Arbeit der Nationalversammlung zu beschränken, einstimmten und dabei außer der Verfassung „die damit zusammenhängenden Gesetze“ wie die Gemeinde-Kreis- und Bezirksordnung mit einbegriffen, ohne die Strittigkeit dieser Hinzunahmen zu berühren.<sup>13</sup>

Den akuten Vorrang bei den Verhandlungen der Versammlung über die Verfassungsberatung behaupteten wie in der Agitation einige andere Gesetze, vornehmlich das Gesetz über die Aufhebung der Feudallasten. Für die Einbeziehung der Gemeinde-Kreis- und Bezirksordnung waren erhebliche Vorentscheidungen vorhanden, die das Problem aus der ersten Kampflinie herausrückten. Andererseits geriet jetzt das lockere Gefüge der rechten Fraktion, die keinen eigenen Halt besaß, in steigendem Maße unter den Einfluß der massiveren Kräfte von rechts, die die Agitation im Lande bestimmten und kräftiger als der Fraktion einfallen konnte, an die Bewahrung der alten Zustände dachten. Auch nahm die zunehmende Radikalisierung der Versammlung der Rechten die Neigung, noch wesentliche Teile der neuen Staats- und Verwaltungsordnung durch diese beschließen zu lassen. Gegenüber diesen Tendenzen wiederholte die Linke ihre Vorstöße für eine schleunige Verwaltungsneueordnung. In der Nationalversammlung selbst wirkten sich diese Zusammenhänge nur sehr verstreut aus. Bei Schluß der Beratung über das Bürgerwehrgesetz forderte die Linke, das Gesetz bis zum Erlaß einer neuen Kommunalordnung zu suspendieren, drang jedoch nicht damit durch.<sup>14</sup>

Am 2. Oktober einigte man sich noch friedlich über den weiteren Gang der Verfassungsberatungen.<sup>15</sup> Die Gemeindeordnung wurde in diesen Wochen endlich von den Abteilungen behandelt. Diese Beratungen litten unter dem mangelhaften Besuch, den der Präsident wiederholt mit Hinweis auf die dringend

---

12. s. Nat.Ztg. Nov. 4, s. auch Nat.Ztg. Sept. 20; s. Spener Ztg. Sept. 17.

13. Voss. Ztg. Sept. 9, 22; Köln. Ztg. Nov. 25.

14. N.V. II S. 535, s. auch N.V. II S. 653 ff.

15. N.V. II S. 472 ff.

nötige Erledigung der Kommunalarbeit rügen mußte.<sup>16</sup> Eine bewußte Verschleppung durch die eine oder andere Partei war kaum im Spiel: die zeitliche Ausdehnung der Beratungen der Versammlung führte bei Beginn des Winters zu unaufhörlichen Beurlaubungen und Einberufungen von Stellvertretern, zu einem ständigen Kommen und Gehen, das die Uebersicht unmöglich machte und die Radikalisierung verstärkte. In Anbetracht der Wichtigkeit der Gemeindeordnung wurde beschlossen, statt eines je 2 Referenten aus den einzelnen Abteilungen in die Zentralabteilung zu senden.<sup>17</sup>

Wie sehr die Linke im Kampf für eine Verwaltungsneueordnung schon in die Defensive gedrängt war, zeigte die Sitzung vom 20. Oktober. Im Einklang mit gewissen altständischen Bestrebungen, den unveränderten und unantastbaren Bestand der Kreis- und Provinzialstände und des Vereinigten Landtags zu behaupten und für sie das Zustimmungsgeschäft zu allen Neuerungen in Anspruch zu nehmen, entfalteten die Kommunalstände, die ältesten Bestandteile der ständischen Verfassung,<sup>18</sup> eine rege Aktivität.<sup>19</sup> Schon am 1. September hatte d'Ester interpelliert, weil der Kommunallandtag der Oberlausitz mit schroffen altständischen Rechtsansprüchen gegen den Titel IX des Verfassungsentwurfes der Kommission vorstieß.<sup>20</sup> Jetzt beantragten einige Abgeordnete vom Zentrum Rodbertus dringend, den Zusammentritt der Kommunallandtage nicht mehr zu dulden und mit diesem „Gespenst der Vergangenheit“ aufzuräumen. Durch Beschluß wurde die Kommission für Organisation der Staatsverwaltung zu einem schleunigen Bericht aufgefordert, der nicht mehr zur Verhandlung kam.<sup>21</sup> Wie mit dem großen Antrage gegen die Kreisstände, der in derselben Sitzung nochmals zu einer

---

16. N.V. II S. 475, III S. 109.

17. N.V. III S. 110.

18. S. oben S. 13.

19. Die Königsberger Hartung Ztg. Sept. 5 (Berlin, Sept. 2) wollte wissen, daß Bülow-Cummerow zu solchen Separat-Landtagen aufgefordert habe. Anregung in dieser Richtung Kreuzztg. Sept. 12, 14 (aus der Mark), s. auch die Auseinandersetzung Nat.Ztg. Sept. 10. 17.

20. N.V. II S. 168 f.

21. Antrag Bergmann-Pilet N.V. III S. 92 f., s. Akten der Fachkommission und Acta Anträge Nr. 2.

Interpellation führte,<sup>22</sup> hatte die Versammlung auch mit diesem Vorstoß gegen den alten Aufbau keinen Erfolg. Wenige Jahre später zeigten die Kreis- und Kommunal- und Provinzialstände wieder in voller Wirksamkeit.

Erst am 25. Oktober brachte ein scharfer Vorstoß der Rechten die zugespitzten Auseinandersetzungen über die Beendigung der Verfassung auch in der Nationalversammlung zur Entladung. Beide Seiten beriefen sich ausdrücklich auf die Stimmen des Landes.<sup>23</sup> Der Ausgangspunkt war der Streit um die Beratung der Lastenaufhebung. Aber die Rechte ließ neben allen anderen Gesetzen nun auch die Beratung der Gemeinde-Kreis- und Bezirksordnung völlig offen, während Waldeck in leidenschaftlicher Rede den prinzipiellen Gegensatz heraushob und den Kampf für die neue Verwaltungsorganisation damit verband. Er nannte die Vorentscheidungen und die Beschlüsse der Verfassungskommission, um die Aufgabe noch einmal zu verkünden: nicht „bloß die Verfassung, dieses Gerüst für die künftige Ausübung der politischen Gewalten, sondern eine wirkliche Organisation des Landes“ zu schaffen — sie schließe ein, „die ganze Verwaltung schon jetzt im Interesse der Neuzeit zu organisieren“, mit den anderen Gesetzen seien daher Gemeindeverfassung, Kreis- und Bezirksordnung eiliger als der Schlußstein und vor der schließlichen Annahme der Verfassung zu erledigen.<sup>24</sup> Ruhiger und sachlicher, jedoch nicht minder scharf gegen die Absichten der Rechten, sprach Arntz vom linken Zentrum für die Verbindung beider Aufgaben, der Verfassung und der Gesetze<sup>25</sup> und errang für seinen Antrag, ihnen je drei Sitzungstage zu widmen, die Mehrheit.<sup>26</sup>

Bis in die letzten Sitzungen reichten die Vorstöße. Der letzte taktische Angriff galt der Kreis- und Bezirksordnung, die Mitte Oktober mit Abgeordneten der Fachkommission beraten werden sollte, aber der Versammlung noch nicht vorgelegt war. Arntz reichte die Interpellation ein, wann das Ministerium den

---

22. Interpellation Pauckert N. V. III S. 94.

23. N.V. III S. 177 f.

24. N.V. III S. 178.

25. N.V. III S. 180. Zur Persönlichkeit von Arntz s. Schrader S. 207.

26. N.V. III S. 182.



Gesetzentwurf vorlegen wolle, kam aber nicht mehr zum Zuge.<sup>27</sup> Seine schriftliche Begründung machte die Absicht deutlich: der Regierung sollte die Verzögerung des „vom Volke mit Recht erwarteten Verfassungsabschlusses“, wie es jetzt hieß — aufgebürdet werden, weil sie die Kreis- und Bezirksordnung nicht vorgelegt und dadurch die Verfassungsberatung wie die Verhandlungen der Abteilungen zwei Monate aufgehalten habe.<sup>28</sup> Dicht vor Toresschluß und ohne praktische Auswirkung, aber streng genommen auch jetzt noch verfrüht, verkündete der Präsident von Unruh am 2. November, 5 Abteilungen hätten die Beratung der Gemeindeordnung beendet, so daß er die Zentralabteilung zusammenberufen habe.<sup>29</sup>

Der Kampf der Versammlung um ihre Existenz, ihre Verlegung und Auflösung schnitten alle weiteren taktisch-politischen Bemühungen um die Selbstverwaltungsgesetze ab.

---

27. N.V. III S. 290.

28. N.V. III S. 290. Das Alibi war insofern mißglückt, als die Abteilungsberatungen über die Gemeindeordnung ohnehin eben erst in das Endstadium gelangten und durch das Fehlen der Kreis- und Bezirksordnung nicht wesentlich aufgehalten worden waren.

29. N.V. III S. 316. Die 6. Abteilung, die mitgezählt war, hatte aber die Beratung noch nicht beendet, sondern lediglich schon die Referenten für die Zentral-Abteilung benannt.

## 8. Kapitel.

### Der Umschwung unter dem Ministerium Brandenburg— Manteuffel.

Das Hervortreten des Königs, die Berufung und Erfolge des Ministeriums Brandenburg—Manteuffel und das Ende der Versammlung führten eine entscheidende Veränderung der gesamten politischen Lage herbei. Die Tür fiel wieder ins Schloß, die zu allerhand unbestimmten Möglichkeiten weitgeöffnet erschienen war. Die Dinge rückten wieder an ihren Platz. Die fast unversehrt gebliebenen Machtmittel des alten Staates, Armee und Bürokratie, wurden wieder offen mit ihrem vollen Gewicht in die Wagschale geworfen, und die Bürokratie unterstand dazu nunmehr der Herrschaft Manteuffels, der wie kein anderer auf diesem Instrument zu spielen verstand.<sup>1</sup> Die Linke war besiegt; nicht nur die rechte Fraktion der Nationalversammlung, sondern auch weitere bürgerliche Schichten folgten, wie längst angebahnt, der vom neuen Ministerium vorangetragenen Fahne der Ordnung und des ministeriellen Konstitutionalismus und erfüllten ihr politisches Schicksal in diesem Jahre.<sup>2</sup> Das schuf auch für den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme eine völlig neue Lage, nahm ihm die Atmosphäre und entzog ihm seine bisherigen Grundlagen.

Aber damit waren diese Zusammenhänge nicht ausgeschaltet. Daß sie sich auch unter den neuen Umständen, wesentlich im umgekehrten Sinne als zuvor, aber doch so stark geltend machten, war vielmehr noch einmal ein Beweis für die Kraft der aufgeworfenen großen Selbstverwaltungsfragen. Alle politischen Faktoren wußten um ihre Bedeutung und handelten in ihrer Weise darnach.

---

1. s. seine sofortige Bearbeitung und Anspannung des Apparates, siehe Rep. 97 tit. 496 a Nr. 1 vol. 3, Nr. 4 vol. 1.

2. s. über diesen Vorgang die bezeichnenden Äußerungen Hansemann Verfassungswerk S. 149, 150; Wagener Politik S. 51 (jetzt war es möglich, „die Zipfelmütze des wohlgesinnten Hausbesitzers“ nach dem Pol Ruhe zu richten); s. auch die Briefe Camphausens, Hansemanns und Mevissens vom November und Dezember 1848 (A. Köln).

Es ist nicht anzunehmen; daß es etwa der Wunsch des Ministeriums Brandenburg—Manteuffel war,<sup>3</sup> die Nationalversammlung nach ihrer Verlegung noch über Gesetze wie die Gemeinde-Kreis- und Bezirksordnung auf der bisher eingeschlagenen Bahn beraten zu lassen. Mit der Oktroyierung der Verfassung nahm die Regierung die Entscheidung dann offen allein in die Hand.

Wiederum zeigte sich jetzt, als die Oktroyierung des Kommissionsentwurfes zur Entscheidung stand, wie in der Vorgeschichte des Maientwurfes<sup>4</sup> die gemeinsame besondere Einschätzung der Selbstverwaltungsprobleme bei den entgegengesetzten Fronten. Der König umschrieb auch jetzt wieder die Aufgabe der Verfassung vornehmlich dahin, „den Leuten reelle Freiheit, self government zu geben“,<sup>5</sup> widersetzte sich besonders der vollständigen Umgestaltung des Landes, die mit dem kommunalen Teil des Kommissionsentwurfes verbunden war, und kämpfte für seine alten Lieblingspläne.<sup>6</sup> Leopold von Gerlach erklärte entsprechend „die zur Konstituierung der ersten Kammer notwendige Revolutionierung des ganzen Landes“ für das „Schlimmste an dem Entwurf der Kommission“ und bemühte sich um eine Lösung, die eine Kommunalordnung als „nötige Basis“, wie sie dort mit der ersten Kammer verkoppelt war, überflüssig machte<sup>7</sup> und die Erhaltung der Provinzialstände ermöglichte.

Die Regierung mußte sich der gegebenen politischen Situation stärker anpassen. Aber in allem, was auf diesem Gebiet für ihre Zwecke augenblicklich notwendig war, versah sie bei der Oktroyierung nichts, sondern legte mit peinlicher Genauigkeit alle Entscheidungen dieser Art sofort eindeutig fest. Lediglich in dem, was nicht in die Gefahrzone fiel, kam sie den Zeit-

---

3. Hier richtig Hanseemann Verfassungswerk S. 149; unsichere Meldungen Voss. Ztg. Dez. 11, Köln. Ztg. Nov. 29.

4. s. oben S. 59.

5. s. Leopold v. Gerlach I S. 249 Nov. 23.

6. s. Haenchen a. a. O. S. 246, der König Nov. 29 zu Senfft; s. auch seinen beharrlichen Widerstand gegen „alle Punkte der Art, welche an sich nicht in eine Charte hineingehören“, Haenchen S. 239, der König Nov. 24 ans Staatsministerium.

7. Leopold v. Gerlach I S. 256 Nov. 30.

strömungen, soweit es der Augenblick erforderte, entgegen und überließ die Entscheidungen einer Zukunft, die unter dem Vorzeichen der Regierung stand und unter anderem die Gesetzgebung von der Zustimmung zweier Kammern abhängig machte.

Im Einklang mit der Grundrichtung der oktroyierten Verfassung, die darauf ausging, die Vormacht des Königs und seiner Organe festzulegen,<sup>8</sup> wurde nichts versäumt, um die Macht in der Verwaltung ungeschmälert in der Hand zu behalten und die bestehende Behördenorganisation wie den bestehenden kommunalen Unterbau zumindest vorläufig zu sichern. Gegenüber der Tendenz des Artikels 108 des Kommissionsentwurfs ließ der Artikel 108 der oktroyierten Verfassung alle „der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwider laufenden Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen“ bis zur Abänderung durch ein Gesetz in Kraft, und der Artikel 109 bestimmte ausdrücklich, daß „alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Tätigkeit“ bleiben sollten. Der Artikel 40 hob zwar wie Artikel 37 des Kommissionsentwurfes die gutsherrliche Polizei auf, fügte aber hinzu, daß es „bis zur Emanierung der neuen Gemeindeordnung bei den bisherigen Bestimmungen“ bleibe.

Die Beziehungen zum Selbstverwaltungsaufbau, die der Kommissionsentwurf mit besonderer Bemühung in der Verfassung untergebracht hatte, wurden formell aufrecht erhalten, aber in den entscheidenden Punkten verändert. So ließ der Artikel 63 die erste Kammer aus der Wahl der Körperschaften der höheren Kommunalverbände hervorgehen, deutete aber hierfür besonders auf die Möglichkeit der Revision, und während die Linke bisher das Fehlen der neuen Kreis- und Bezirksordnung als Brücke für ihr Drängen nach diesen Gesetzen benutzt hatte, wurde nunmehr umgekehrt das Fehlen dieser Gesetze zum Anlaß genommen, ein vorläufiges Wahlgesetz für die erste Kammer aufzustellen.<sup>9</sup>

---

8. Frahm a. a. O. S. 288 ff.

9. s. Patent betr. die Zusammenberufung der Vertreter vom 5. Dez 1848 N.V. III S. 479,



Der entscheidende Titel IX des Kommissionsentwurfes „von den Gemeinden, Kreis- und Bezirksverbänden“ wurde beibehalten, aber sorgfältig seiner Giftzähne beraubt. Die Provinzen wurden wieder eingefügt und durch die Wahl der Worte klar zum Ausdruck gebracht, daß die bestehende Landeseinteilung nicht geändert werden solle,<sup>10</sup> deren Grenzen auch nicht mehr als Gegenstand besonderer Gesetze genannt wurden. Indem nicht nur die Vorsteher der Bezirke, sondern jetzt auch die der Kreise von der Staatsregierung ernannt werden sollten, wurde das bedeutungsvolle Landratsamt der Wahl entzogen, zugleich ein Sieg der bürokratischen Idee über die ältere preußische Tradition. Wie im Kommissionsentwurf wurde die Ortspolizei den Gemeinden belassen, aber einschränkend für „Zeitpunkt und Bedingungen des Uebergangs“ auf das Gesetz verwiesen und die Möglichkeit aufgestellt, sie in Städten von mehr als 30 000 Einwohnern auf Staatsorgane zu übertragen. Endlich: der Kernpunkt, das sehr weitgehende Gemeindewahlrecht des Kommissionsentwurfs, wurde ausgeschieden; beim Stand der Diskussion über das Gemeindewahlrecht war zu erwarten, daß man die Revisionsmöglichkeit, welche die oktroyierte Verfassung für das allgemeine politische Wahlrecht in Richtung auf die „Einteilung nach bestimmten Klassen für Stadt und Land“<sup>11</sup> vorsah, erst recht und mit verstärkter Begründung für das Gemeindewahlrecht geltend machen würde. Auf der anderen Seite führte das Patent vom 5. Dezember eine Gemeindeordnung, eine Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung unter den Gesetzen auf, die der nächsten Volksvertretung zur Beratung vorgelegt werden sollten; ein Gegenstoß gegen die rührige Agitation und die Versprechungen der Linken und im Einklang mit anderen Bemühungen des Ministeriums, die ländliche Bevölkerung zu gewinnen.<sup>12</sup> Auch im eigenen Lager meldeten sich einzelne Stim-

---

10. Artikel 104 der oktroyierten Verfassung.

11. Artikel 67 Anmerkung.

12. Die meisten übrigen Ankündigungen hatten das gleiche Ziel; siehe auch den Beruhigungsversuch Manteuffel im Zirkular an die Regierungen (Nov. 15 im Staatsanzeiger Nov. 16). — Mevissen (Nov. 21 aus Frankfurt an E. Simson in Berlin, A. Köln) dachte an Oktroyierung der Gemeindeordnung.

men, die die Notwendigkeit einer Gemeindeverfassung hervorhoben.<sup>13</sup>

Die Opposition bot dieser Politik des Ministeriums, die in dem, was sie zugestand, wie in dem, was sie verweigerte, besondere Einsicht in die Bedeutung des Selbstverwaltungskomplexes verriet, das Widerspiel und versäumte ihrerseits nicht, den Kampf um die Selbstverwaltungsprobleme in Gang zu halten.

Sie war nach Kräften bemüht, die auf eine neue Kommunalordnung zielenden Wünsche und Bedürfnisse, namentlich auch unter der ländlichen Bevölkerung, für ihre Politik zu verpflichten, die gerade diese Neuordnung gewollt habe, und spielte ihre bisherigen eifrigen Bemühungen auf diesem Felde gegen die Lücke aus, die in diesem Punkte die Regierungspolitik zum mindesten vorläufig bot. So verwies „die Proklamation der Linken und des linken Zentrums an das Land“ vom 27. November gegenüber dem „leeren Konstitutionsschema, neben welchem die alte Willkür . . . in voller Tätigkeit hätte bleiben können“ auf das Verlangen des Landes nach „einer neuen Begründung nicht nur im eigentlichen politischen System, sondern auch im Gemeinde-, Verwaltungs-, Rechts- und Militärwesen“; sie hob die ernstesten und ausdauernden Bemühungen der Nationalversammlung hervor: „Auch die Gemeindeordnung und die bis jetzt noch nicht einmal von dem Ministerium vorgelegte Kreis- und Bezirksordnung wären in kurzer Zeit zur Verhandlung in der Versammlung vorgearbeitet gewesen“.<sup>14</sup> Diese Tendenzen erhoben dann die „Rechenschaftsberichte“, die Abgeordnete der Linken und der Zentren wie Jung, Stein, v. Kirchmann, Bucher und der Vizepräsident Philipps erscheinen ließen,<sup>15</sup> zum Angelpunkt der gesamten Politik der Nationalversammlung, priesen ihre Bedeutung, verteidigten sie noch einmal gegen das Odium der Verfassungsverzögerung und behaupteten auch wohl, das Ministerium sei zur Auflösung der Versammlung geschritten,

---

13. s. Kreuzztg. Dez. 15 (Aus der Prov. Sachsen), s. auch Spener Ztg. Dez. 29 (von Holtzendorff-Vietmannsdorf).

14. s. Deutsche Reform. Dez. 5.

15. Jung Spener Ztg. Dez. 2 (Kritik durch A. Sommer), v. Kirchmann Bericht an den Niederunger Kreis Dez. 11, Flugschrift S. 7, Philipps Königsberger Hartung Ztg. Dez. 16; Stein, Breslauer Ztg. Dez. 14; Zaddach Bucher S. 83.

als gerade diese Tendenzen hätten verwirklicht werden sollen.<sup>16</sup> Von hier aus deuteten sie die neue Situation dahin, daß mit einer Verfassung, neben der, in konstitutionelle Formen gehüllt, die alleinige Vollziehungsmacht des Königs und der alte Verwaltungsbau weiter beständen, nichts gewonnen sei, daß es vielmehr darauf ankomme, eine entsprechende Neuordnung der Verwaltung hinzuzufügen, und gaben dabei neben dem Personalproblem der Umbildung der Gemeindeverfassung und der Verwaltungsbehörden einen hervorragenden Platz.<sup>17</sup>

Aehnliche Töne durchklangen bei allem Lobe die Urteile über die oktroyierte Verfassung.<sup>18</sup> Der Kölner Gemeinderat verband mit seiner Zustimmung den nachdrücklichen Hinweis, daß man „neben diesen Normen einer Verwaltung bedürfe, welche aus volkstümlichen, konstitutionellen Elementen bestehend, . . . allein das im Volke wurzelnde Mißtrauen und die Furcht vor der Rückkehr vormaliger Zustände zu beseitigen vermag“.<sup>19</sup> Gneist machte sich keine Illusionen über die versprochenen 10 organischen Gesetze: „Wir wissen, daß dies Ministerium nicht die Kräfte besitzt, sie durchzuführen“.<sup>20</sup>

Vom Grundsätzlichen her beleuchteten wieder Nationalzeitung und Spenersche Zeitung in langen Artikeln die Bedeutung der Selbstverwaltungsprobleme bei dem neuen Stand der Dinge. In der Spenerschen Zeitung erörterte H. v. Hasenkamp, ein publizistischer Mitarbeiter Kühlwetters und Hansemanns,<sup>21</sup> die drohenden Mängel des Beamtenstaates und würdigte ein freies Gemeindeleben als wesentliches Gegengewicht. Dem Artikel 104 der oktroyierten Verfassung widmete er ausführliche zustimmende Betrachtungen, tadelte aber im Gesamturteil die Gefahr des Scheinkonstitutionalismus wegen des geringen Bestrebens,

---

16. s. auch den Leitartikel der Nat.Ztg. Dez. 9, der die Auflösung besonders auf den Willen der Versammlung zurückführt, dem ritterschaftlichen Übergewicht in der Kommunalverfassung ein Ende zu machen.

17. Besonders eingehend von Kirchmann S. 6 ff., s. auch Menz Rodbertus S. 71.

18. S. Seitz S. 165 ff.

19. Adresse Dez. 14 in Köln. Ztg. Dez. 15.

20. Gneist Berliner Zustände S. 112.

21. Ausführlich über diese seine Tätigkeit H. v. Hasenkamp an K. Stedmann Nov. 5 (Nachlaß St., A. Köln).

„das neue Papier der Verfassung“ durch entsprechende Reorganisation im Heer und Beamtentum „in die kleine Münze der Freiheit, welche rasch von Hand zu Hand zirkuliert, umzuprägen...“<sup>22</sup> Die Nationalzeitung sah den „Druck des bürokratischen und aristokratischen Systems“ in den Mängeln des kommunalen und staatlichen Verwaltungsaufbaus begründet, forderte daher vor allem ihre Beseitigung und tadelte an der oktroyierten Verfassung, daß sie es hier zu sehr beim alten belasse und die künftige Gemeinde-Kreis- und Bezirksordnung von der Zustimmung der ersten Kammer abhängig mache.<sup>23</sup> In großen Aufsätzen entwickelte sie schließlich den „Grundsatz der Selbstregierung“, und unter Anführung des alten Satzes, daß der Geist der Verwaltung eines Landes von höherem Gewicht sei als dessen Verfassung, bezeichnete sie als den wichtigsten Punkt der künftigen Entwicklung, daß die oktroyierte Verfassung „in einer entsprechenden Verwaltung, in einer auf dem Prinzip der Selbstregierung aufgebauten Ordnung der Gemeinden, Kreise und Bezirke organische Lebendigkeit gewinne.“<sup>24</sup>

So bestätigten auch die letzten Handlungen und der erste Nachhall des bewegten Jahres das besondere Gewicht der Kämpfe um die Selbstverwaltungsprobleme. Die weiteren Kämpfe aber standen unter anderen Gesetzen, im Zeichen der schon eingeleiteten politischen und stimmungsmäßigen Wandlung der Situation.

---

22. Spener Ztg. Dez. 23.

23. Nat.Ztg. Dez. 12. Die Diskussion über das Gemeindewahlrecht wurde auch sofort wieder aufgenommen. S. dazu ferner Nat.Ztg. Dez. 20 (Zeitungsschau), Spener Ztg. a. a. O.

24. Nat.Ztg. Dez. 30, 31.



## **Die geplanten Selbstverwaltungsgesetze.**

### **9. Kapitel.**

#### **Entstehung des Regierungsentwurfes der Gemeindeordnung.**

Die liberale Gemeindeordnung, wie sie von den an die Spitze des Staates getretenen bürgerlichen Kräften erstrebt wurde, sollte die gesamten schon so lange lastenden kommunalen Probleme einer zentralen gesetzgeberischen Regelung unterwerfen und sie für Ost und West, Stadt und Land und alle Provinzen einheitlich regeln. Sie sollte auf diese Weise vor allem die patrimonialen Herrschaftsverhältnisse auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen beseitigen und daher keine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden machen. Sie sollte die Unterlage für den neuen konstitutionellen Zustand, das sog. homogene Staatsbürgertum schaffen, indem sie das Land mit einer geschlossenen gemeindlichen Organisation überzog; sie sollte der Grundstein der künftigen Verfassung sein.

Die Gemeindeordnung sollte aus allen Gemeinden möglichst unabhängige Selbstverwaltungskörperschaften machen, die Wahl des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertreter anordnen und damit überall die Formen der „Selbstregierung“ einführen. Sie sollte den Einfluß des Staates und der Bürokratie möglichst ausschalten. Nach dem Wunsch der bürgerlichen Liberalen vornehmlich rheinischer Prägung sollte die Gemeindeordnung dabei anstelle der Vorherrschaft des Grundbesitzes und anderer Maßstäbe den Besitz zur Hauptgrundlage der Berechtigung machen und in allen Gemeinden die rheinischen Verwaltungsformen einführen.

Die langwierige Entstehungsgeschichte des Regierungsentwurfes gab einen Vorgeschmack der Schwierigkeiten, die auf diesem Wege lauerten.<sup>1</sup>

---

1. Die Darstellung der Vorgeschichte des Entwurfs stützt sich auf die vergleichende Behandlung der sechs Gemeindeordnungsentwürfe, die sich

Unter dem Ministerium Camphausen und dem Innenminister Alfred von Auerswald kam die Vorbereitung über die ersten Schritte nicht hinaus. Man begann mit den Vorarbeiten anscheinend erst nach der Ankündigung der Gemeindeordnung, die der Minister am 2. Juni in der Nationalversammlung vornahm. Mitte Juni hieß es, man sei dabei die Gemeindeordnung umzuarbeiten, von besonderen und provinziellen Landgemeindeordnungen könne fortan nicht mehr die Rede sein.<sup>2</sup> Erst in den Krisentagen des Ministeriums am 23. Juni fand im Finanzministerium eine Konferenz über den Entwurf einer neuen Gemeindeordnung statt, in der der Vorsitzende, vermutlich Manteuffel, damals Direktor im Innenministerium und „die übrigen Mitglieder der Kommission“ über die „in Aussicht genommene Organisation der Gemeinde- und Behördenverhältnisse“ berichteten.<sup>3</sup>

Ein regelrechter Entwurf war kaum ausgearbeitet. Daher konnte sich Kühlwetter mit Recht gegen die Gerüchte wenden, einen „freisinnigen“ Entwurf vorgefunden und zurückgewiesen zu haben,<sup>4</sup> zumal die Arbeiten des Dezernenten für das Kommunalwesen, Geh. Oberreg. Rat Schulze, nicht in diesem Sinne als freisinnig gelten konnten.<sup>5</sup>

Erst durch den Kabinettswechsel, der die Selbstverwaltungsprobleme neu aufgerührt hatte und nun auch in das Innenministerium rheinischen Einfluß brachte, wurde die Vorbereitung der Gemeindeordnung endgültig und energisch auf die Bahn gelenkt, die den jetzt maßgeblichen Tendenzen entsprach. Manteuffel blieb allerdings in seiner beherrschenden Stellung als

---

teils in den Akten des Ministeriums des Innern (G.St.A. Rep. 77 tit. 311 Nr. 5 vol. XII) und im Nachlaß Hansemanns (G.St.A. Rep. 92 Dep. Hansemann), teils im Nachlaß Manteuffels (G.St.A. Rep. 92 Dep. v. Manteuffel) befinden.

2. S. die ministeriellen Schreiben an den Abg. Bartmann und an den Landrat von Frankenberg (Bunzlau) Juni 16 Rep. 77 tit. 311 Nr. 5 vol. XII.

3. Ladenberg Juli 11 an Manteuffel vol. XII. Stiehl nahm als Kommissar des Unterrichtsministers gegen die Samtgemeinde Stellung, die eingeführt werden sollte. Die „Kommission“ hing vermutlich mit der Budget-Kommission zusammen.

4. Juli 18 N.V. I S. 490. Wiederaufnahme der von Kühlwetter zurückgewiesenen Vermutung bei Stahr II S. 43.

5. s. S. 126.

Direktor der 1. Abteilung und ohne seine geschäftskundige Mitwirkung ging auch unter den neuen Herren nichts vor sich.<sup>6</sup>

Das Programm des neuen Ministeriums Hansemann—Auerswald vom 26. Juni hatte die baldige Vorlage einer Gemeindeordnung von neuem zugesagt.<sup>7</sup> Bereits am 28. Juni wurde der Regierungsrat Delius von Koblenz herbeigerufen,<sup>8</sup> der nunmehr die Ausarbeitung des Entwurfes in rheinischem Sinne übernahm. Hansemann suchte die Entwicklung noch in seinem Sinne zu fördern, indem er eine Uebersetzung der belgischen Gemeindeordnung, des von ihm gelobten Musters, anfertigen ließ.<sup>9</sup> Am 18. Juli mußte der Innenminister Kühlwetter vor der Nationalversammlung<sup>10</sup> noch einmal die Verzögerung mit „Schwierigkeiten“ und „Rücksichten“ entschuldigen. Die Vorarbeiten zogen sich so lange hin, daß erst wenige Tage vor der Konferenz mit Mitgliedern der Versammlung, die am 27. Juli begann, ein Entwurf fertig gestellt war, der vermutlich ans Staatsministerium ging<sup>11</sup> (E n t w u r f A).

---

6. Das entsprach seiner Amtsstellung; seine Geschäftskennntnis fiel aber unter den neuen Umständen natürlich doppelt ins Gewicht. Nachdem er zunächst seinen Abschied eingereicht, entschloß er sich zu bleiben, „bis daß er fortgeschickt wird“ (Leopold v. Gerlach I S. 157); er arbeitete gegen Hansemann durch Mitteilungen an den Prinzen v. Preußen, s. Prinz von Preußen an Manteuffel Babelsberg Aug. 23 Dep. Manteuffel I 2 vol. 1. Zur Rolle Manteuffels in diesen Monaten vergl. auch Ammon a. a. O. S. 173.

7. S. oben S. 87.

8. Alle Urteile über Delius sprechen übereinstimmend mit hoher Achtung von einem sehr befähigten Kopfe und einer ausgezeichneten Persönlichkeit, die aber sehr wenig robust war. S. G.St.A. Rep. 77 tit. 183 Nr. 26, tit. 185a Nr. 16 vol. III, s. vor allem die Mitteilungen seines Schwagers von Ammon, Erinnerungen, S. 132, 145, 196, 233 ff. K. H. E. Delius war der Sohn des hervorragenden Regierungspräsidenten Gustav Delius, der von Stein sehr geschätzt war und von Vincke als erster Kenner der westlichen Verhältnisse seinerzeit für die Beratung der Kommunalordnung nach Berlin empfohlen wurde. Delius blieb bis 1850 im Innenministerium und war fast nur mit der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen betraut; 1849/50 war er Mitglied der ersten Kammer, ab 1850 wieder in Koblenz, wo er 1861 als Vizepräsident der Regierung starb. Delius stand in politischen Beziehungen zu Camphausen.

9. Hansemann Juni 30 an Kühlwetter a. a. O. vol. XII.

10. S. oben S. 96.

11. S. Otto Camphausen an W. Lenssen Juli 23 (A. Köln) und die Meldung des Korrespondenzbüros Juli 23 (Breslauer Ztg. Juli 25). Daß Streitigkeiten über das Wahlrecht auch diese Verzögerung verursachten, wie

Er stammte von Delius, Kühlwetter hatte sich mit einigen redaktionellen Verbesserungen an seinem Konzept begnügt.<sup>12</sup> Der Entwurf, der den Besprechungen der Konferenz zu Grunde gelegt wurde und durch ein Extrablatt der Zeitungshalle am 26. Juli unbefugt in die Öffentlichkeit drang (Entwurf B), enthielt weitere zahlreiche redaktionelle Verbesserungen, wich aber sachlich nur in wenigen untergeordneten Punkten von dem Entwurf A ab. Alle Abweichungen vom Entwurf A beruhten auf handschriftlichen Aenderungen, die Delius auf seinem Exemplar des Entwurfs A vornahm; zum Teil stimmten diese überein mit Notizen, die Manteuffel auf dem in seinem Nachlaß befindlichen Exemplar des Entwurfs A anbrachte.<sup>13</sup> Der Hergang im einzelnen bleibt offen. Die Beratungen im Staatsministerium können nicht sehr eingehend gewesen sein.

Zwei, noch im Juli vorgebrachte völlig anders aufgebaute, sehr ausführliche, verwickelte und fleißige Entwürfe, die der alte Dezernent Schulze ausgearbeitet hatte, wurden übergangen. Bei allem Willen sich anzugleichen — auch sie waren für den ganzen Staat und Stadt und Land gearbeitet — hielten sie sich, schon im Stile, so an die alten Bahnen und Bindungen, daß sie der Diskussion des Jahres 1848, die über alledies weit hinaus gekommen zu sein glaubte, nicht zu dienen vermochten.<sup>14</sup>

behauptet wurde (Königsberger Hartung Ztg. Juli 21), läßt sich aus den Akten nicht belegen.

12. S. das Konzept zum Entwurf in vol. XII; metallographierte Abdrücke des Entwurfs A ebendort und im Nachlaß Manteuffels (Dep. Manteuffel III 52). Ein Abdruck in vol. XII trägt die Aufschrift „Erster Entwurf“. Die Abdrücke gingen an Kühlwetter und das Staatsministerium, an Manteuffel, Schulze, Delius, den Hilfsarbeiter Graf Eulenburg und v. Möller, der ebenfalls rheinischer Mitarbeiter im M. d. I. war.

13. S. die entsprechenden Exemplare des Entwurfs A in vol. XII und Dep. Manteuffel III 52 — metallographierte Abdrücke des Entwurfs B in Dep. Hanseemann Bd. 23 (mit Bleistiftnotiz Hanseemanns am Kopfe „26. Juli“). Der Entwurf B brachte an sachlichen Änderungen zum Unterschied vom Entwurf A u. a.: bei der Gestaltung des Wahlrechts wurde auch für den Grundbesitz eine Wertskala festgesetzt (B § 10 gegen A § 10), die Polizei wurde nicht dem Gemeindevorstand, sondern nur dem Gemeindevorsteher übertragen (B § 55 gegen A § 54). Die im Entwurf A § 57 ausgesprochene Verpflichtung des Gemeindevorstandes zur sozialen Fürsorge durch Anstalten, „Arbeitsnachweisbüros, Vereine zum Besten der Gefangenen und Entlassenen, Spar- und Prämienkassen“ wurde gestrichen.

14. S. die beiden Konzepte ohne Datum in Dep. Manteuffel III 52. Der eine, „Grundzüge“ betitelt, aber nur wenig kürzer als der andere, der



Zu den unverbindlichen und vertraulichen Besprechungen, die einer ähnlichen Uebung bei der Vorbereitung anderer Gesetzentwürfe entsprachen, waren von Kühlwetter Abgeordnete aller Provinzen ohne parteiliche Unterschiede geladen, „eine ziemlich zahlreiche Kommission“.<sup>15</sup> Die erste Sitzung fand anscheinend am 27., eine zweite am 28. Juli statt. Zeitweilig nahmen auch der Ministerpräsident und Hansemann daran teil. Die Beratungen bewiesen sofort, welche Widerstände dem nach rheinischen Vorbild gearbeiteten Entwurf, von den übrigen politischen Gegensätzen zunächst abgesehen, allein aus der Struktur der alten Provinzen mit ihren anders gearteten ländlichen Gemeindeverhältnissen und von den hier eingelebten Verwaltungsformen der allseits verehrten Städteordnung entgegentraten.

Verhandelt wurden die Punkte, die besonders beanstandet wurden. Das war die Einführung der rheinischen Bürgermeisterei, die der Regierungsentwurf zwangsweise zwischen Gemeinde und Kreis einschob: man bestritt die Notwendigkeit dieses Zwischengliedes aus den Erfahrungen der alten Provinzen. Das war ferner vor allem die Organisierung des Gemeindevorstandes. Hansemann und Kühlwetter hielten unter dem Beifall der rheinischen Abgeordneten eine Lobrede auf das westliche Gemeindewesen.<sup>16</sup> Hansemann erläuterte die Absicht der Regierung, wie bei der Organisation der Staatsverwaltung, so auch hier eine Vermittlung zwischen dem französischen Präfekturssystem und dem deutschen Kollegialsystem zu schaffen. Die

---

hier als „Entwurf Schulze“ bezeichnet wird, entstand nach dem „Entwurf Schulze“, z. T. Bleistiftbemerkungen folgend, die Manteuffel auf dem „Entwurf Schulze“ angebracht hatte. In der Gestaltung des Staatseinflusses waren die „Grundzüge“ lockerer als der „Entwurf Schulze“, in der Begrenzung des Wahlrechts schärfer. Die Bestimmungen über Gemeindegliedschaft und Stimmberechtigung bedienten sich wie in einigen anderen Punkten ganz der alten Bindungen des Grundbesitzes, Gewerbes usw. und waren nicht „freisinniger“ als die Regierungsvorschläge, entbehrten aber der schneidenden rein besitzlichen Wertungen, die die Regierungsentwürfe enthielten. — Schulze war langjähriger Kommunaldezernent; den Anstrengungen des Jahres 1848 war er nicht mehr gewachsen, s. G.St.A. Rep. 77, tit. 183 Nr. 4.

15. s. für die Konferenz die Zeitungsmeldungen, die in der Hauptsache übereinstimmen: Zeitungshalle Juli 26, 28; Nat.Ztg. Juli 28, Aug. 3; Voss. Ztg. Juli 28, Juli 30; Köln. Ztg. Juli 29, 31; Breslauer Ztg. Juli 27, 28. 30.

16. Breslauer Ztg. Juli 28.

Vorschläge des Entwurfs stießen auf heftigen Widerspruch der Abgeordneten aus den alten Provinzen: weniger die Abschwächung des Kollegialsystems als vielmehr der Vorsitz des Gemeindevorstehers im Gemeinderat und namentlich die Wahl des Gemeindevorstandes aus der Mitte des Gemeinderats wurden von ihnen abgelehnt. Daneben wurde die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats für zu gering, die der Beigeordneten für zu hoch erklärt.

Während der Widerspruch in der ersten Sitzung bei den Ministern und auch in der Kommission selbst nicht durchdrang, scheint in der zweiten Sitzung der Druck auf den Minister, den Entwurf gründlich umzuarbeiten und mehr Rücksicht auf die Städteordnung zu nehmen, erfolgreicher gewesen zu sein und Zugeständnisse herbeigeführt zu haben. Die Regierung bemühte sich, ihren Entwurf als eine „Privatarbeit“<sup>17</sup> hinzustellen und nahm eine Schwenkung vor. Der Entwurf wurde in allen erörterten Punkten nach den geäußerten Wünschen umgearbeitet, auch im übrigen einer eingehenden Revision unterzogen, dabei aber für den Westen die dort bestehenden Verwaltungsformen erhalten. Nach einem nochmaligen Zwischenentwurf kam so der endgültige Regierungsentwurf zustande, der vom Könige am 13. August in Magdeburg unterzeichnet und am 15. August der Nationalversammlung vorgelegt wurde.<sup>18</sup>

Während die früheren Entwürfe A und B über den Gemeinden als notwendige Zwischenstufe das rheinische Institut der Bürgermeisterei einführen wollten, zu der alle Gemeinden vereinigt werden mußten, die nicht, wie die Städte, für sich eine Bürgermeisterei bildeten,<sup>19</sup> ließ der endgültige Entwurf die Bür-

---

17. S. die Berichte über die Konferenz, stärker noch Köln. Ztg. Juli 29, Voss. Ztg. Juli 29, 30. Die Vorgeschichte des Entwurfs B beweist, daß es sich keineswegs um eine „Privatarbeit“ handelte.

18. S. die Erklärung Kühlwitters vom 8. Aug. N. V. I. S. 652; s. Leopold v. Gerlach I S. 184, 12. Aug. Der Zwischenentwurf, der dem Staatsministerium bei seiner zweiten Beratung vorgelegen haben kann, befindet sich in vol. XII, gedruckt mit dem Bleistiftvermerk: „2. Entwurf“. Er brachte bereits alle Abänderungen gegen den Entwurf B und wich von dem späteren endgültigen Regierungsentwurf nur geringfügig ab. Statt „Landrat“ hieß es stets „Kreisdirektor“. Der endgültige Regierungsentwurf wird im folgenden mit G. O. R. abgekürzt. Text s. N. V. I. S. 740 ff., Motive S. 744 ff.

19. A und B § 1, § 87.

germeisterei völlig fallen und führte statt dessen die „Samtgemeinde“ ein, die aber nur von denjenigen Gemeinden gebildet werden sollte, „welche zu klein sind, um die Zwecke des Gemeindeverbandes für sich allein vollkommen zu erfüllen“.<sup>20</sup> Damit war auch der grundsätzliche Aufbau verändert. Während die früheren Entwürfe ihren Abschnitten die beiden Typen „Gemeinde“ und „Bürgermeisterei“ zu Grunde legten, stellte der endgültige Entwurf allein die Gemeinde in den Mittelpunkt und behandelte die Samtgemeinde als Sonderfall.<sup>21</sup>

Bei der Einrichtung des Gemeindevorstandes machte der endgültige Entwurf den Gemeindevorstand zwar nicht zu einem zweiten mitbeschließenden Kollegium, verließ aber im übrigen das westliche Vorbild; er hob die Verpflichtung auf, den Gemeindevorstand aus der Mitte des Gemeinderats zu wählen und gab dem Gemeinderat das Recht, jährlich seinen Vorsitzenden zu wählen.<sup>22</sup> Nur in den zu einer Samtgemeinde vereinigten Einzelgemeinden erhielt der Gemeindevorsteher zugleich den Vorsitz im Gemeinderat. Auch der Bürgermeister der Samtgemeinde durfte den Vorsitz im Gemeinderat führen, sodaß auch in dieser Beziehung die westlichen Ämter und Bürgermeistereien unangetastet blieben.<sup>23</sup> Den Wünschen entsprechend wurde die Zahl der Gemeinderatsmitglieder vermehrt und für alle Gemeinden nur ein Beigeordneter vorgesehen. Von den Angriffen gegen den Zensus hatten sich die oppositionellen Teilnehmer der Besprechung selbst nicht mehr viel versprochen, immerhin wurde im Regierungsentwurf der Zusatz eingefügt, daß in allen Gemeinden, in denen nach den Zensusvorschriften nicht die Hälfte aller männlichen Einwohner wahlberechtigt sein würde, der Bezirksausschuß durch Ermäßigung des Zensus wenigstens dieser Hälfte das Wahlrecht geben solle.<sup>24</sup>

---

20. G. O. R. § 7, 3.

21. s. G. O. R. § 65 ff. und die Motive zu §§ 65—72. Es wurde Bedacht genommen, daß die westlichen Ämter- und Bürgermeistereien unangetastet blieben.

22. G. O. R. §§ 26, 33 gegen Entwurf A und B § 2, 2 und § 25, § 38. Die Motive zu §§ 33—36 sprachen aus, daß im Westen die frühere Praxis weiterhin zulässig sei.

23. G. O. R. § 65 § 70.

24. G. O. R. § 8, 3 gegen Entwurf A und B § 10.

Auf Grund der nochmaligen Durcharbeitung nahm der Entwurf auch in vielen anderen Paragraphen z. T. allein durch geschicktere Fassung eine beabsichtigte, betont liberalere Färbung an. So wurde nunmehr ausdrücklich der Grundsatz eingefügt, daß den „Gemeinden die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zustehe“.<sup>25</sup> Das Bestätigungsrecht für Bürgermeister und Abgeordnete wurde klarer gefaßt und vereinfacht<sup>26</sup> und eben dadurch auch den Bestimmungen über die Aufsicht ein liberaleres Ansehen gegeben.<sup>27</sup> Die Beschlüsse des Gemeinderats über Abgaben wurden nicht mehr an die Genehmigung der Ministerien, sondern nur an die des Bezirksausschusses gebunden.<sup>28</sup>

---

25. G. O. R. § 6, vgl. Motive. Die Formulierung „Selbstverwaltung“ der Gemeinden, die im Jahre 1848 bereits Schlagwort war, hat also schon in diesem Regierungsentwurf ihren festen Platz erhalten und ist von hier in den Text der Gemeindeordnung vom 15. März 1850 übergegangen. Das „Wort Selbstverwaltung“ ist daher nicht, wie Melzer S. 53 Anm. 109 annimmt, zum ersten Male in der Gemeindeordnung von 1850 enthalten gewesen.

26. G. O. R. § 30 gegen Entwurf B § 27 und Entwurf A § 26.

27. G. O. R. § 75, 77, 79 gegen Entwurf A und B § 79, 81 — ferner setzte der endgültige Entwurf die Wahlperiode des Gemeinderats auf 3 Jahre fest gegen die 6jährige Frist der früheren Entwürfe: G. O. R. § 11 gegen Entwurf A und B § 13.

28. G. O. R. § 47 gegen Entwurf B § 47 und Entwurf A § 46.



## 10. Kapitel.

### Regierungsentwurf und Entwurf der Linken.

Dem Regierungsentwurf, war der von 54 Abgeordneten der Linken eingereichte Gesetzentwurf „über die Verfassung der Gemeinden, Kreise und Bezirke des preußischen Staates“ wenige Tage zuvorgekommen.<sup>1</sup>

Die Linke hatte auf Anregung Waldecks, wie verlautete, schon in der letzten Juniwoche, einen Ausschuß eingesetzt, der gemäß der Drohung Waldecks die Regierung mit einem schleunigen eigenen Gemeindeordnungsentwurf ausstechen sollte. Seine Tätigkeit lieferte keinen überzeugenden Gegenbeweis. Erst unter dem Druck der unmittelbaren Ankündigung des Regierungsentwurfs wurde eilends, wenn auch noch mit dem Erfolg des Zuvorkommens, der genannte Gesetzentwurf eingereicht;<sup>2</sup> Uebergangsbestimmungen, ein Wahlreglement, ein Gesetz über die Armenpflege und Motive wurden als Anlagen mit vorgelegt. Eine etwaige Vorarbeit der Kommission und eine wesentliche Beteiligung Waldecks<sup>3</sup> wurden bei weitem überwogen von dem Anteil d'Esters: d'Ester wurde allgemein als der Verfasser des Entwurfs bezeichnet, von seiner Hand stammten die letzten Verbesserungen, er verfaßte die mit Waldeck eingebrachten beiden Anträge zur Beschleunigung der

---

1. Am 11. Aug. s. oben S. 103.

2. s. Oppenheim, Waldeck S. 62 (7 Mitglieder der Kommission); Biermann, Waldeck S. 130 — Original des eingereichten Entwurfs in N. V. Acta Anträge Nr. 22 littr. D., von der Hand eines Schreibers, mit zahlreichen redaktionellen Verbesserungen d'Esters. Der Zustand des Originals bestätigt trotz der ausdrücklichen gegenteiligen Versicherung d'Esters (N. V. I S. 697) den eiligen Abschluß des Entwurfs. — Text N. V. II S. 2 ff. Anlage A: transitorische Bestimmungen, Anlage B: Wahlreglement... C: Gesetz über die Armenpflege, D: Motive S. 12 f.

3. Über die Beziehungen Waldecks zur G. O. L. s. Biermann S. 130, Oppenheim S. 62, namentlich Dehio H. Z. Bd. 136 S. 46. Sein tatsächlicher Anteil an der Ausarbeitung kann nicht groß gewesen sein. — Der Entwurf wird im folgenden mit G. O. L. bezeichnet. Daß der Abg. Schwickerath, der weder hier noch sonst irgendwie hervorgetreten ist, den Entwurf der Linken als erster unterzeichnete, war zufällig; eine Bezeichnung des Entwurfs mit seinem Namen (bei Keil u. Erler) empfiehlt sich daher nicht.

Beratung, er spielte in dem Agitationsfeldzug für den Entwurf die erste Rolle und gab die ausführlichen sachlichen Erläuterungen des Entwurfs.

Der Regierungsentwurf<sup>4</sup> hielt genau die Position inne, zu der die bürgerlich-liberale Politik, aus der er hervorging, im preußischen Staat zur Zeit aufgerückt war. In der Regelung des Verhältnisses von Staat und Gemeinde zeugte er von einer Mittelstellung, der es auf die Durchsetzung und Kräftigung einer bürgerlichen Selbstverwaltung ankam, die aber andererseits auch Anschluß an den Staat gewonnen hatte und über seine Bedürfnisse nicht kurzerhand hinwegging. In der Gestaltung der Berechtigungsgrundlagen zeigte der Regierungsentwurf die bürgerliche Linie durch Sicherung der bürgerlichen Maßstäbe gegen den Grundbesitz und gegen ein Entscheidungsrecht der „Besitzlosen“. Revolutionär war er lediglich in dem Punkte, von dem die Zeitbewegung am wenigsten sprach, in der Uebertragung dieser gesamten Verbürgerlichung, die im Westen mehr oder weniger tatsächliche Zustände umschrieb, auf den patrimonialen Osten. Hier lag der Kernpunkt.

Der Staatsregierung wurde das Bestätigungsrecht für den Gemeindevorstand zuerkannt. Ein Aufsichtsrecht über die Kommunalverwaltung und die Genehmigungspflicht für Beschlüsse über Abgaben wurden festgelegt, aber nicht dem Staate, sondern dem Bezirksausschuß anvertraut, der aus Wahlen hervorgehen sollte und für die Anschauungen des Jahres damit die Legitimation für diese Rechte erhielt. Das wirtschaftliche und steuerliche Gebaren der Gemeinden wurde an bestimmte Bedingungen geknüpft.

Der Bürgermeister sollte staatliche und gemeindliche Aufgaben in seiner Hand vereinen. Die Wahlberechtigung wurde an das berühmte Erfordernis der „Selbständigkeit“ geknüpft, an Einkommen oder Grundbesitz, deren Höhe und Wert nach der

---

4. Zum Inhalt der beiden Entwürfe s. Keil S. 166 ff., Erler S. 51 ff. (gute Wiedergabe). Im folgenden sind die Beziehungen der Entwürfe zur politischen Situation in den Vordergrund gestellt. Auf einen Vergleich der beiden Entwürfe mit ihren Vorbildern im einzelnen ist verzichtet worden, da er zu keinem Gesamtergebnis führt und die den Entwürfen zugrundeliegende politische Stellung für die getroffenen Entscheidungen maßgeblicher war als der Einfluß eines Vorbildes.

Größe der Gemeinde gestaffelt waren. Jedenfalls sollte aber die Hälfte aller über 24 Jahre alten männlichen Einwohner in jeder Gemeinde wahlberechtigt sein. Hierdurch und durch die Möglichkeit für alle Einwohner, zu bestimmten Beschlüssen ihre Ansichten zu Protokoll zu geben, glaubten die Motive auch das Interesse der „Besitzlosen“ gebührend berücksichtigt.

Die Motive, die Delius mit feiner, fast zierlicher Feder entworfen hatte, gaben den Bestimmungen, gleichsam nach allen Seiten begütigend, die bestmögliche Begründung und zeigten, wieviel sachliche Gründe aus der fortgeschrittenen Entwicklung der Zustände für die mittleren Lösungen des Entwurfes sprachen. Aber nichts vermochte darüber hinweg zu täuschen, daß hier von den westlichen Verhältnissen aus, auf die sich die Motive ständig beriefen,<sup>5</sup> ein Vorstoß unternommen war, der für den ländlichen Osten eine revolutionäre Umwälzung bedeutete.<sup>6</sup>

Auf einer ganz anderen Ebene bewegten sich die Vorschläge der Linken. Wie selten in einem Dokument waren hier schon alle polemischen Gegenstellungen lückenlos vereint, deren eine liberal-demokratische Opposition in der Feindseligkeit gegen Staat und Staatsverwaltung überhaupt fähig ist. Aus der Opposition wurden alle Positionen ins Gegenteil verkehrt. Die einzelnen Verwaltungsformen wurden nicht von „Staat“ und „Verwaltung“ her aus irgend welchen sachlichen Erwägungen geschöpft, sondern allein aus der eingenommenen prinzipiellen Stellung wie nach logischen Gesetzen abgeleitet,

---

5. Delius war der Osten der Monarchie nicht vertraut.

6. Die Motive erklärten, das Gesetz vereine das Bewährte aus allen bestehenden Kommunalordnungen. Die Einheitlichkeit des Gesetzes begründeten sie damit, daß es „zur Stärkung der Nationalität gereichen“ solle. Nicht der Umstand, „daß auf dem Lande Ackerbau und Viehzucht, in den Städten die gewerbliche Betätigung vorzuherrschen pflegt, nicht das mehr oder weniger enge Zusammenwohnen der Menschen, nicht das Straßenpflaster oder die Stadtmauer, sondern vornehmlich die Verschiedenheit der Justiz- und Polizeiverfassung“ habe bisher die ländlichen und städtischen Verhältnisse geschieden. „Das mit den Einrichtungen der Landgemeinden tief verwachsene Patrimonialwesen, die Grund-, Schutz- oder Gutsherrlichkeit und wie sonst die mittelalterlichen Überreste heißen mögen, das alles geht seiner Auflösung und Abschaffung mit raschen Schritten entgegen“. „Es ist nicht mehr an der Zeit, auf solche Trümmer bei einer neuen Gesetzgebung noch fort zu bauen.“ N. V. I 744 f.

nach Folgerichtigkeit und Widerspruchslosigkeit. So wurde „Selbstverwaltung“ lediglich Funktion der „Freiheit“, in erster Linie darauf gerichtet etwas zu verhindern, nämlich die staatliche Machtausübung, die man so sehr verabscheute. „Selbständige Wahl“ aller Behörden war daher der erste neue Grundsatz, der, zweite: „die Bevormundung durch sogenannte höhere Behörden, welche kein Ausfluß der Machtvollkommenheit der Gemeindebürger sind“, zu beseitigen und durch das organisierte „Recht der Bevormundung von unten“ zu ersetzen.

Daher wurde die Gemeindeversammlung aller großjährigen Gemeindebürger als ungetrübter Quell der Volkssouveränität und denkbar unterste Instanz zur Keimzelle aller Macht und Bevollmächtigung gestempelt. Die „einzige zu entschuldigende Beschränkung“, wie es hieß, war halbjähriger Aufenthalt in der Gemeinde. Andere Einteilungen wurden angesichts des politischen allgemeinen Wahlrechts als „Widerspruch“ bezeichnet. Die Gemeindeversammlung, nur technisch in Abteilungen zerfallend, bekam die Entscheidung über sämtliche wesentlichen Fragen und Konflikte der Gemeinde. Sie wurde zur Aufsicht über die Gemeindeverwaltung berufen. „Folgerecht“ sagten die Motive, mußten die Gemeindeversammlungen eines Kreises und Bezirks nun auch über die Verwaltung der Kreise und Bezirke dieselbe Machtvollkommenheit erhalten. Aber da man dies nun doch nicht als recht durchführbar ansehen mußte, begnügte man sich, ihre Befugnisse „großen, aus der Wahl der Gemeindeversammlungen hervorgegangenen Körpern“, der riesigen Kreisversammlung und dem Bezirksrat zu übertragen. „Eines scheint jedoch in allen Fällen der Gemeindeversammlung nicht entzogen werden zu dürfen, nämlich das Recht, alle Behörden der Gemeinden, des Kreises und des Bezirks selbständig und definitiv zu wählen“. Keine Wahlperiode überstieg zwei, keine Amtsperiode vier Jahre.

„Verwaltung“ löste sich auf in ständige Ja- und Nein-Entscheidungen einer Abstimmungsmaschinerie, die möglichst tief nach unten verlegt wurde. Gemeinde und Kreis waren keine übergreifenden Gebilde mehr, sondern nur noch eine jeweils für eine Wahlperiode berechnete örtlich vereinigte Zahl von Urwählern.



Der zu Grunde liegende Dualismus durchzog das ganze Gebäude: Beschlußnahme und Ausführung wurden auf jeder Stufe schärfstens getrennt und jede ausführende Behörde der beschließenden „in allen Teilen . . . vollständig untergeordnet“, wie „Ausführung“ natürlich überhaupt nur als Ausführung von Gesetzen und Beschlüssen begriffen wurde. Anstelle des Kollegialsystems wurde die Uebertragung an Einzelne proklamiert, weil diese den Versammlungen am leichtesten unterzuordnen seien.<sup>7</sup> Alle Beamten, „alle Agenten der Polizei und öffentlichen Gewalt“ wurden vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen.

Kein Beamter durfte staatliche und kommunale Aufgaben bei sich vereinen, damit jede staatliche Einflußnahme auch hierdurch ausgeschlossen wurde. Die Trennung wurde bis in die Bezirke durchgeführt. Auf diese Weise erreichte der organisierte Dualismus den Höhepunkt und führte eine völlige Umstülpung des Verhältnisses von Staat und Gemeinde herbei. Da den Gemeinden, Kreisen und Bezirken die eigenen Angelegenheiten vorweg zugesprochen wurden, wurde der Staat, was nicht zu den eigenen Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise und Bezirke gehörte. Für die Staatsbehörden blieben neben der Ausführung der Gesetze, „welche den ganzen Staat betreffen“, nur die Angelegenheiten übrig, „welche nicht zur eigentlichen Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Bezirke gehören“.<sup>8</sup> Bei Zuständigkeitsstreitigkeiten entschied in letzter Instanz die Nationalversammlung. Auf diese Weise wurde in dem angehängten IV. Teil des Gesetzes das Problem der Staatsverwaltung sofort einfach mitgelöst, und die Motive sagten dem Gesetz zum Lobe nach, daß es durch Beseitigung der Bevormundungstätigkeit „die Zahl der Beamten beträchtlich vermindere“ und keine „ausschließliche Kaste“ der Beamten mehr kenne.

Folgerichtig sollte der Staat „den Gemeindeindividuen gegenüber stehen wie dem einzelnen Staatsbürger“. Besondere

7. s. Motive: „um der Verwaltung Raschheit und Kraft zu geben und . . . die Verantwortlichkeit denen gegenüber, in deren Namen sie auszuführen haben, zur Wirklichkeit zu machen“, N. V. II S. 13.

8. Wie die „Verwaltung des Militärwesens, Staatssteuerwesens, Bau und Unterhaltung der Staatsstraßen, Verwaltung der Staatsdomänen und Forsten“ usw.

Schwierigkeit machte es, „um nicht den Staat gänzlich in eine Föderation einzelner Gemeinden zerfallen zu lassen, auch dem Interesse der Allgemeinheit des Staates irgend eine Gelegenheit zu geben sich geltend zu machen“. Es wurde ihm daher zugebilligt, gegen Verwaltungsmaßregeln „so oft sie gemeingefährlich sind oder bestimmten Gesetzen zuwider laufen“, Beschwerde zu führen und die Entscheidung einer anderen „Behörde“ darüber zu veranlassen. Dafür wurde dann, da man den Staat, den man soeben mit allen Kräften hinausbefördert hatte, nicht völlig verschwinden lassen konnte, echt dualistisch neben allen Stufen der kommunalen Organisation eine Staatsanwaltschaft aufgebaut und ihr das genannte Beschwerderecht des Staats übertragen. Die Entscheidung über die staatlichen Beschwerden hatten naturgemäß nur „gewählte Behörden“, in letzter Linie die Nationalversammlung. Das konnte nur wenig daran ändern, daß die Einrichtung der Staatsanwaltschaft den Umschlag von der proklamierten Gemeindefreiheit in die Staatsallmacht, den die französische Revolution durchexerziert hatte, spürbar in die Nähe rückte, wie ja der Umschlag von der Freiheit des Einzelnen zum krassen Staatsabsolutismus in der demokratischen Ideologie überhaupt angelegt ist.

Die Beratung der Gemeindeordnung in den Abteilungen der Nationalversammlung brachte beide Entwürfe und beide Standpunkte miteinander in Berührung.

## 11. Kapitel.

### Die Beratung der Gemeindeordnung in den Abteilungen.

#### 1. Gang, Verfahren und Grundsätze der Beratungen.

Die Abteilungsberatungen waren Vorgefachte, ohne das Gewicht der vollen Entscheidung. Die Fraktionsverhältnisse waren nicht straff genug, die Entscheidung der einzelnen Abgeordneten strengen Bindungen zu unterwerfen. Die Zufälligkeit der in den einzelnen Abteilungen zusammengeführten politischen und persönlichen Kräfte und die damit verbundene Zufälligkeit der Mehrheitsbildung gaben den Abstimmungen nur eine beschränkte Bedeutung. Trotzdem besaßen die Abteilungsberatungen über die Gemeindeordnung besonderen Wert. Hier allein fanden die in der Nationalversammlung des Jahres 1848 vertretenen Meinungen und Richtungen Gelegenheit, sich mit den einzelnen Fragen der Gemeindeordnung auseinanderzusetzen. Die Protokolle der Abteilungsberatung sind die einzige Quelle für diese Stellungnahme, da die vorzeitige Auflösung der Versammlung jeder weiteren Beratung ein Ende machte. Zugleich ist die Gemeindeordnung der einzige umfassendere Stoff, dessen Behandlung durch die 1848er Abgeordneten sich in dieser ausführlichen Form fassen wird. Die Beratung der Abteilungen über die Gemeindeordnung übertraf ihre sämtlichen andern Beratungen bei weitem an Ausdehnung und sachlichem Gewicht.<sup>1</sup>

Die Beratungen begannen durchweg Mitte September und dauerten z. T. bis in den November. Sie litten unter dem schlechten Besuch, der vielfach die beschlußfähige Zahl von

---

1. Jeder Gesetzentwurf ging nach der Geschäftsordnung zunächst an die 8 Abteilungen, die durchs Los gebildet waren. — Die Akten der Abteilungen befinden sich im Archiv des ehemaligen preußischen Landtags (Nationalversammlung 1848, Acta Abteilungen). Ueber die Gemeindeordnungsberatung der 7. Abteilung sind keine Akten vorhanden. Nach der Neuen Berliner Zeitung September 15 weigerte sie sich, die Beratung zu beginnen, weil die Kreis- und Bezirksordnung fehle und das neue Ministerium vielleicht eine neue Gemeindeordnung einbringe.

etwa 25 Mitgliedern unterschritt.<sup>2</sup> Die Abteilungen halfen sich schließlich auf ihre Weise durch nachträgliche Genehmigung der Beschlüsse, häufiger noch durch Weiterberaten trotz Beschlußunfähigkeit. Nur in der 6. Abteilung kam es darüber zu heftigem Streit mit einem Vorstoß der Rechten gegen den schlechten Besuch.

Die 1. Abteilung beriet in 17 Sitzungen ausführlich und gründlich, ähnlich die 2. Abteilung. Die 3. benötigte bei eifriger Tätigkeit ihrer Referenten nur 9 Sitzungen, einige mehr die 5. Abteilung. Die 4. kam nur bis zur Mitte des Entwurfes. Die 6. Abteilung beriet am ausführlichsten und gelangte infolge ihrer Umständlichkeit ebenfalls nicht bis zum Ende. Die Beratungen der 8. Abteilung waren eilig und dürftig. Bemerkenswert war der Kreis der Abgeordneten, der an diesen Beratungen durch Vorsitz, Schriftführung und Referate hauptsächlich beteiligt war. Er setzte sich aus der verhältnismäßig kleinen Schicht von Abgeordneten zusammen, die mit ihrem Fleiß die umfassende Tätigkeit der Versammlung ermöglichten: es waren fast ausschließlich Abgeordnete des linken bürgerlichen Flügels und der Zentren, vornehmlich aus den alten Provinzen; mit geringen Ausnahmen waren sie Juristen, die in dem ersehnten ersten Parlament der „Selbstregierung“ allein über die nötige Schulung verfügten.<sup>3</sup> Eigentliche Verfechter des Regierungsentwurfes waren hier wie in der Nationalversammlung selten.

---

2. Zur Frage einer bewußten Verzögerung s. o. S. 113. — Eine bewußte Verzögerung wird auch durch die Abteilungsakten nicht bestätigt.

3. In der 1. Abteilung führte den Vorsitz v. Unruh, Reg. u. Baurat a. D. (Abg. für Magdeburg), später Schornbaum, Staatsprokurator (für Koblenz, Ztr. Rodbertus); Protokoll führte Ludwig, Stadtrat (für Mühlhausen, gemäßigt links); Referenten waren der Düsseldorfer Advokat-Anwalt Bloem (Ztr. Rodbertus) u. Ludwig. In der 2. Abteilung führte der Gerichts-assessor Bucher einige Male Protokoll; den Vorsitz hatte Dr. med. Kosch-Königsberg (Ztr. Unruh) später Bürgermstr. Feyerabend (Heiligenbeil, Zentrum Unruh), als Referenten wurden Dr. med. Jacoby, der Königsberger jüdische Demokrat u. Arzt, und der Justizrat Hartmann-Deutsch-Krone (Rechte) genannt. In der 3. Abteilung referierten der Vorsitzende, der liberale Landrat v. Puttkammer (Kreis Stettin, Ztr. Unruh, vorher Rodbertus) und der Schriftführer Tamnau, der Königsberger Justizkommissar und spätere Fortschrittler. In der 4. Abteilung referierten der Berliner liberale Stadtrat Duncker (Ztr. Unruh) u. der liberale Landrat Hesse-Saarbrücken; Protokoll führte der Justizrat Lüdicke (Ztr. Unruh). Die 5. Abteilung leitete



Mehrere Abteilungen traten sofort in die Beratung der einzelnen Paragraphen ein, andere berieten zunächst über die Grundsätze, die sie zu verfolgen gedachten. Die 1. Abteilung griff mit Geschick sieben Kernfragen heraus, die sie vorweg entschied. Die 4. Abteilung bekannte sich nach einem allgemeinen Vortrage ihrer beiden Referenten im voraus zu der Auffassung, daß das Prinzip der Linken, „die Gemeinden als dem Staate gegenüberstehende Parteien“ zu betrachten, verfehlt sei, auch müsse die Selbstverwaltung nicht durch die ganze Gemeinde, sondern durch gewählte Vertreter ausgeübt werden. In der 6. Abteilung stellte eine grundsätzliche Aussprache Für und Wider der beiden Entwürfe gegenüber; am Regierungsentwurf tadelte sie die Bevormundung, beim Entwurf der Linken die „republikanischen Grundsätze“, die wie im Jahre III der französischen Republik eine Masse kleiner Republiken schaffen würden. In der 8. Abteilung erklärten sich nach einem Vortrage des Radikalen Jung fast alle Stimmen für den Entwurf der Linken als den „strengen“ Ausdruck des „echten Grundsatzes“, „wiewohl die Praxis manche Bedenken gegen die Theorie vorhalte“.

## H. Die Beratung.

### 1. Gleichheit für Stadt und Land.

Die Gleichheit der Gemeindeordnung für Stadt und Land wurde vor allem als Mittel zur Aufhebung der Patrimonialverhältnisse gewertet. Die Ausdehnung der Gemeindeordnung auf alle Provinzen, auf Stadt und Land war der schwerwiegendste Punkt des ganzen Unternehmens. Wie leicht er in der Luft des Jahres wog, zeigte seine Behandlung in den Abteilungen: die meisten beschlossen ohne jede besondere Bemerkung die Gleichheit, „ohne Widerspruch und fast einstimmig“ oder mit überwiegender Majorität. Die 1. Abteilung bejahte die Frage ein-

---

der Oberlandesgerichtsrat Wangenheim (für Saatzig, Ztr. Unruh). Die ausführlichen Protokolle der 6. Abteilung verfaßte der Stadt- u. Landgerichtsrat Conditt (gemäßigt links), Vorsitzender war der klerikale Regierungsrat Ritz, ein Mitarbeiter Hansemanns. In der 8. Abteilung führte der freireligiöse Pastor Uhlich (Magdeburg) Protokoll.

stimmig, da die Dorfgemeinden das gleiche Maß von Freiheit und Selbständigkeit ertragen würden wie die Städte. Nur in der 6. Abteilung wurden Bedenken laut, ob die verwickelten Formen auf dem flachen Lande sich durchführen ließen und die Städte mit dem Zusammenwerfen einverstanden seien, aber auch sie betonte die Notwendigkeit, „alle Gemeinden einem und demselben System zu unterwerfen, damit keine bevorzugt sei“.<sup>4</sup>

## 2. Die Grundlage der Gemeinde:

### Gemeindemitgliedschaft und Wahlrecht.

Das Gemeindewahlrecht war das zweite entscheidende Problem. In allen Abteilungen erreichten hier die Beratungen ihren Höhepunkt. In der Frage des Wahlrechtes stand die soziale Seite der kommunalen Neuordnung zur Entscheidung.

Die Berechtigung aller, die vielfach aus Prinzip geforderte Einführung des allgemeinen Wahlrechts in der Gemeinde, hätten den Einfluß ganz neuer Schichten und eine soziale Umwälzung ersten Ranges bedeutet. Nachdem die Märzereignisse für das allgemeine politische Wahlrecht alle Dämme niedergerissen hatten, war das Gemeindewahlrecht die Schanze geworden, die die bürgerliche Bewegung nunmehr mit allen Kräften gegen den Ansturm von unten zu halten suchte.<sup>5</sup>

Das Jahr 1848 stand mitten in der Entwicklung von der festen, auf Grundbesitz oder Gewerbe ruhenden Gemeinde zur reinen Einwohnergemeinde, vom „historischen Rechtssystem des positiven Rechts der Gemeindestatuten oder Privilegien“ zu einem „staatsbürgerlichen Rechtssystem“.<sup>6</sup>

Alle Hemmungsversuche, die die bürgerlich-liberale Politik gegen die radikalen Ansprüche unternahm, drehten sich darum, die „Selbständigkeit“ zur Voraussetzung des Gemeindewahlrechts zu machen, wobei Selbständigkeit in echt liberalem Stile stets als soziale Unabhängigkeit gefaßt wurde. „Die Idee der

---

4. Zur Geschichte des Problems s. Ritter, H. Z. Bd. 137 S. 470; Bluntschli Allgemeines Staatsrecht II S. 459; Bornhak a. a. O. III S. 229 f. Zur Lage im Jahre 1848 Gneist Berliner Zustände S. 38 f.

5. S. o. S. 91.

6. S. Lorenz von Stein, Verwaltungslehre II S. 46.

Freiheit.... empfängt ihre Wirklichkeit erst durch jene im Besitz gegebene Unabhängigkeit des materiellen Lebens“.<sup>7</sup> Freiheit in diesem Sinne der sozialen Unabhängigkeit war Kernstück und Grundvoraussetzung des liberalen Freiheitssystems, denn nur so erscheint in ihm die Grundlage des Ganzen, die autonome Entscheidung des Einzelnen, gewährleistet; nur wenn sie in diesem Sinne frei und selbständig erfolgt, führt sie zur liberalen Harmonie.<sup>8</sup> Mit der Tatsache der sozialen Abhängigkeit stand diese liberale Freiheitsidee von vornherein auf Kriegsfuß; sie wußte nichts mit ihr anzufangen und war ihr nicht gewachsen. Die liberale Freiheitsidee stieß hier mit der demokratischen Gleichheitsforderung zusammen, und der bezeichnende liberale Hinweis auf die gleiche Chance, d. h. auf die scheinbar gleiche Möglichkeit zum Erwerb der geforderten Rechte, der dem demokratischen Gleichheitsanspruch entgegengestellt wurde, reichte nicht zur erfolgreichen Gegenwehr aus.

In der Wahlrechtsfrage kamen die Gegensätze zum Aus-  
trag. Der Kampf um die „Selbständigkeit“ fehlte bei keinem Wahlrechtsstreit dieser Jahre. Sie war schon in der Verordnung vom 8. April als Erfordernis der Wahlberechtigung aufgestellt worden, aus Schwäche hatte man sie dann praktisch unter den Tisch fallen lassen, Hansemann aber führte einen unermüdlichen Kampf für ihre rechte „Deklaration“.<sup>9</sup> Gerade beim Gemeindewahlrecht ließ sich aber für die Voraussetzung der sozialen Selbständigkeit und Unabhängigkeit besonders gut kämpfen, indem man auf die wesentlich wirtschaftliche Natur

---

7. S. Lorenz von Stein, Sozialismus und Kommunismus I S. 139; s. ferner S. 32 f., 130 f., 152.

8. Vgl. auch Kants Definition der „bürgerlichen Selbständigkeit“ als Grundlage des Stimmrechtes und die Erwähnung der gleichen Chance (H. Maier, die geistesgeschichtlichen Grundlagen .... S. 66, 69.) Zur Auswirkung der liberalen Freiheitsidee in der Behandlung des Gemeindewahlrechts s. Rotteck-Aretin Staatsrecht III S. 52 f.; Bluntschli a. a. O. II S. 462 f., S. 479; von Below, Parl. Wahlrecht S. 13 f.; zur Diskussion des Jahres 1848 s. Gneist a. a. O. S. 34 f.

9. s. Mähl a. a. O. S. 179, Hansemann Verfassungswerk S. 168 f., S. 304 f. — Bei den Aprilwahlen hatte man als unselbständig allenfalls die Almosenempfänger ausgeschlossen; ähnlich war es wohl gemeint, wenn der Verfassungsentwurf der Kommission in Artikel 102 alle „selbständigen Mitglieder einer Gemeinde“ berechnete.

des Gemeindeverbandes verwies, die soviel Entscheidungen über Vermögensfragen erfordere.<sup>10</sup>

Wurde die Forderung der Selbständigkeit nicht unmittelbar in den Vordergrund gestellt, so versuchte man ähnliche Bindungen zu erreichen, indem man ein besonderes „Interesse für die Gemeinde-Angelegenheiten“ als Voraussetzung des Wahlrechts forderte; wieder die wirtschaftliche Seite ins Auge fassend, konnte man dann auch auf diesem Wege bei bestimmten sozialen Vorbedingungen landen. Das „Interesse“, das in allen Selbstverwaltungsdiskussionen eine so hervorragende Rolle spielt, weil Staatsmänner und Pädagogen die Forderung auf Selbstverwaltung vom echten Interesse am Nächstliegenden innerlich begründen, erschien hier, ökonomisch gesehen, als notwendige soziale Grundlage.

So waren denn die Motive des Regierungsentwurfes zur Begründung des eingeschränkten Wahlrechtes ausführlich auf die „Selbständigkeit“ und die finanziellen Aufgaben der Gemeinden eingegangen. „Die Erfahrung lehrt, daß zu einer wirklich unabhängigen Stellung in der Gemeinde ein mäßiges Vermögen oder ein regelmäßiges Einkommen erforderlich ist. Wer noch keine selbständige Existenz hat, wer fremder Unterstützung bedarf oder doch seinen Lebensunterhalt dem Willen eines Anderen verdankt, wird auch noch auf das Recht, die Gemeindevertretung zu wählen, verzichten müssen; denn diese Vertretung soll ein sehr weitgehendes Besteuerungsrecht über die Besitzen- den ausüben und das Gemeindevermögen haushälterisch verwalten“. „Mäßige Sätze des Grundvermögens oder Einkommens“ glaube man in den meisten Gemeinden „als die einfachsten Merkmale jener Unabhängigkeit betrachten zu können“.<sup>11</sup> Auch die radikaleren Vorschläge der Verfassungskommission gebrauchten das Wort „selbständig“, allerdings ohne eine „Deklaration“, und machten ein „lebhafteres Interesse“ zur Voraussetzung.<sup>12</sup>

Unter der tieferen Einwirkung dieser Zusammenhänge fielen die Stellungnahmen bei den Abteilungsberatungen weniger

---

10. a. S. 145.

11. S. Motive zu § 8 G. O. R. N. V. I S. 745.

12. S. o. S. 94 und Motive zu Tit. IX N. V. I S. 689.



schroff aus, als es die zahlreichen Vorstösse, die in der öffentlichen Meinung für ein radikales Gemeindewahlrecht unternommen wurden, und die beliebte Betonung der Prinzipien vermuten ließen. Die radikale Lösung des Entwurfs der Linken, die lediglich halbjährigen Aufenthalt in der Gemeinde gefordert hatte, drang nicht durch. Der Regierungsentwurf hatte einige Umwege eingeschlagen und Gemeindemitgliedschaft, passives und aktives Wahlrecht getrennt. Zur ersteren hatte er alle Einwohner zugelassen, für das passive Wahlrecht und das Recht, bei einigen wichtigen Gemeindeangelegenheiten Erinnerungen zu Protokoll zu geben, hatte er nur einjährigen Wohnsitz verlangt, für das entscheidende aktive Wahlrecht hatte er jedoch je nach Grösse der Gemeinde Grundbesitz im Werte von 200—500 Talern oder ein reines Einkommen von 150—200 Talern gefordert; die Hälfte aller männlichen Einwohner über 24 Jahre sollte aber in jedem Falle wahlberechtigt sein.<sup>13</sup> Der Hebel der Einschränkung konnte also entweder bei der Gemeindemitgliedschaft oder bei der Wahlberechtigung angesetzt werden.

Die 1. Abteilung lehnte mit ihrer festen Linksmehrheit alle stärkeren Beschränkungen wie Zensus, Grundvermögen, selbständigen Haushalt ab und entschied sich wie die Verfassungskommission für das aktive Wahlrecht aller, die zu den direkten Gemeindelasten beitragen und ein Jahr in der Gemeinde wohnen; wo es keine solchen Lasten gebe, sollten die Empfänger öffentlicher Unterstützung ausgeschlossen sein. Die 2. Abteilung forderte mit schwacher Mehrheit für die Gemeindemitgliedschaft Grundbesitz, selbständigen Betrieb von Ackerbau oder Gewerbe, eigenen Hausstand und Beitrag zu den Gemeindelasten.

Die 3. Abteilung versuchte vergeblich durch strengere Fassung des Begriffes „Wohnsitz“ die Dienstboten von der Gemeindemitgliedschaft auszuschließen. Für das Wahlrecht wurden die verschiedensten Vorschläge gemacht. Zwei sonst mit der Linken stimmende bäuerliche Abgeordnete verlangten aus realer Kenntnis Besitz, ob klein oder groß. Auch das Drei-

---

13. G. O. R. § 2; § 5; § 8.

klassen-Wahlrecht wurde vorgeschlagen. Angenommen wurde schließlich der Regierungsentwurf mit dem Zusatz, daß mindestens  $\frac{2}{3}$  wahlberechtigt sein sollten. In der 4. Abteilung sprach Duncker gegen den Zensus und für den Beitrag zu den Gemeindelasten als „allein richtiges Prinzip“, aber da es unter den derzeitigen gemeindlichen Steuerverhältnissen nicht durchführbar sei,<sup>14</sup> begnügte er sich mit dem Vorschlage, Dienstboten und Unterstützte auszuschließen. Die Abteilung beschloß schließlich unter Ablehnung vieler anderer Anträge<sup>15</sup> wie die 3. Abteilung.

Die 5. Abteilung machte verzweifelte Umwege, um dem zu erwartenden erbitterten Widerstand gegen den Zensus zu entgehen. Sie berechnete alle Selbständigen, die zu den Gemeindelasten beitrugen, setzte aber dann fest, „wer zu den Gemeindelasten beitragen soll“, und landete darüber schließlich bei Bedingungen, die sich vom Regierungsentwurf nur wenig unterschieden. Dazu erfand sie noch den Ausweg, freiwillige Steuerleistung zu gestatten.<sup>16</sup>

In der 6. Abteilung führte Temmes hartnäckig vorgetragener prinzipieller Standpunkt zu bezeichnenden Aussprachen. Als Temme im zeitüblichen seichten Optimismus davon ausging, nunmehr würden die Gemeinden keine ihnen nachteilige Wahl mehr treffen, malte man ihm die Nachteile aus, wenn „viele Proletarier auf kurze Zeit in der Gemeinde ihren Wohnsitz nähmen und die Majorität bildeten“. Temme schlug lediglich einen Beitrag zu den Staats- oder Gemeindelasten vor; wer einen Zensus beibehalten wolle, habe „keine Idee von dem wahren Volksleben“, das alte Genossenschaftsleben müsse aufhören und ein kräftiges Leben des ganzen frei gewordenen Volkes eintreten; der Widerspruch zwischen dem wichtigsten Staatsbürgerrecht und dem Gemeinderecht sei unbegreiflich, zumal

---

14. Z. B. in Gemeinden ohne Abgaben, bei indirekten Gemeindesteuern mit Beitrag eines Jeden usw. Zur damaligen undurchsichtigen Steuerverfassung der Städte s. von Beckerath, die preußische Klassensteuer S. 47 f.

15. u. a. ein völlig verwickelter Antrag von Daniels', nach dem das geforderte Einkommen „den Durchschnittsbetrag eines Handarbeiterverdienstes nicht um das Doppelte übersteigen“ sollte.

16. Auch hier wurden  $\frac{2}{3}$  wahlberechtigt gemacht.

auch das Gemeindeinteresse „ein höheres sei als Geld einzunehmen und auszugeben“. Die Gegner bestritten die Schwierigkeiten des Zensus nicht, aber da die Gemeinde wesentlich eine *Kommunio des Vermögens* sei, dürften nur „Teilnehmer der Interessen“ mitentscheiden, keinesfalls erheische Recht und Billigkeit, daß über das Vermögen der Gemeinde mitspräche, wer „nichts zu verlieren hätte“. Die Majorität entschied sich schließlich für Selbständigkeit, einjährigen Aufenthalt und Beitrag zu den direkten Staats- oder Gemeindelasten.

Auch in der 8. Abteilung, die sich sonst kurz damit begnügte, die wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs der Linken anzunehmen, kam es diesmal zu einer „langen und lebendigen Erörterung“. Gegenüber der „Gefährdung des Gemeindevermögens durch die Stimme aller Besitzlosen“ verwies die andere Seite auf die „Drohlichkeit der sozialen Frage“, „die allein auf diesem Wege (d. h. durch allgemeines Gemeindewahlrecht) gelöst werden könne“. Man einigte sich allmählich, den Zensus wegen seiner Willkürlichkeit und falschen Verallgemeinerung zu verwerfen, wohl aber „eine gewisse Selbständigkeit zu fordern“. Die Abteilung beschloß nach Ablehnung radikaler Vorschläge das Wahlrecht von einjährigem Aufenthalt, selbständigem Gewerbe oder eigenem Hausstand und Beitrag zu den Gemeindelasten abhängig zu machen.

### 3. Die Organe der Gemeinde.

#### a) Gemeindeversammlung.

Die erste grundsätzliche Frage, die beim Aufbau der Gemeindeorgane zu entscheiden war, bestand darin, ob lediglich eine Vertretung der Gemeinde in Gemeinderat und Gemeindevorstand stattfinden solle, oder ob das Prinzip der Selbstverwaltung erfordere, die gesamte Gemeinde in Gestalt der Gemeindeversammlung zu wesentlicher Mitwirkung zu berufen, so wie es der Entwurf der Linken tat. Rein formal konnten sich damals in der Befürwortung einer Teilnahme aller Gemeindeglieder Auffrischungen der alten deutschen Gemeindegliedertradition, die in den kleinsten westlichen, vor allem aber in den

östlichen Gemeinden von altersher noch bestand,<sup>17</sup> mit radikalen vom Prinzip herkommenden demokratischen Forderungen kreuzen. Der Wesensunterschied lag zu Tage, die Diskussion der Abteilungen ging nur um das demokratische Verlangen.

Die Linke beantragte geschlossen in allen Abteilungen nach dem Muster ihres Entwurfes<sup>18</sup> gemeindliche Urwählerversammlungen zur entscheidenden Instanz in der Gemeinde zu erheben. Der Regierungsentwurf dagegen schloß im §§ 7, 43, 44 die Gemeindeversammlung aus und berechtigte nur alle Einwohner, die ein Jahr in der Gemeinde wohnten, vor Beschlüssen des Gemeinderats in bestimmten wichtigen Fällen ihre Ansicht zu Protokoll zu geben.

Die 3. Abteilung blieb beim Regierungsentwurf. Die 4. Abteilung kam über den Vorschlag Duncker, in Gemeinden unter 2500 Einwohnern Bezirksversammlungen entscheiden zu lassen, nicht mehr zum Beschluß. Die 5. Abteilung einigte sich dahin, daß die Entscheidung der Gemeinden selbst „der Theorie nach richtig“ sei, bezweifelte jedoch die Durchführbarkeit. Aber da die Ausführung sich finden werde, wenn das Prinzip richtig sei, entschied sie sich schließlich für das Recht der Gemeinde und beschloß,<sup>19</sup> daß der Gemeinderat die Gemeindeversammlung zur Entscheidung berufen könne und dazu verpflichtet sei, wenn  $\frac{1}{4}$  der Gemeindewähler es in den festgesetzten Fällen beantrage.

Die 6. Abteilung führte die Entscheidung in ihrer Art auf die „Grundfrage“ zurück, „ob das demokratische oder konstitutionelle Prinzip der Gemeindeverfassung zu Grunde gelegt werden solle“. Nach Temme erforderte die versprochene Selbstregierung, daß die ganze Gemeinde beschließe und ihre Beschlüsse durch den Vorstand ausführen lasse. Die Mehrheit bekannte sich zu dem konstitutionellen Prinzip, daß die Selbstregierung der Gemeinde in der freien und selbständigen Wahl

---

17. S. Erler S. 47.

18. G. O. L. § 9 und Abschn. II. Die badische Gemeindeversammlung, auf die sich die Motive des Entwurfs der Linken und Temme in der 6. Abteilung zu Unrecht beriefen, ruhte auf ganz anderen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen als die Pläne der Linken, weil sie die Teilnahmeberechtigung sehr beschränkte.

19. Auf Vorschlag von Parrisius.



ihrer Vertreter beruhe, nicht in ihrer Ausübung durch die einzelnen Individuen und nahm den Regierungsentwurf an.

Radikaler waren die 1., 2. und 8. Abteilung. In der 1. Abteilung entschied sich die Mehrheit für das Beschlußrecht der Gemeindeversammlung „in den wichtigsten Angelegenheiten“; in Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnern könne sie unter gewissen Ausnahmen auf Gemeindebeschluß durch einen größeren Ausschuß vertreten werden, der viermal so stark war wie der Gemeinderat und ihn einschloß. Sie führte einen Abschnitt II „von den Gemeindeversammlungen“ ein, der sich fast völlig dem Entwurf der Linken anschloß und ihnen das Aufsichtsrecht gab. Die 8. Abteilung nahm ebenfalls den Abschnitt II des Entwurfs der Linken an, strich jedoch das Aufsichtsrecht der Gemeindeversammlung.

Die Beratungen der 2. Abteilung standen unter dem Einfluß Bornemanns,<sup>20</sup> der seine juristische Schärfe spielen ließ. Die Gemeinde bedürfe einer Kontrolle von oben und von unten; von unten, „damit die Verwaltung immer mit dem wahren Willen der Gesamtheit möglichst im Einklang bleibe“. Der Regierungsentwurf genüge nicht und entziehe vielen ländlichen Gemeinden im Osten ihr früheres Recht. „Ueberhaupt entspricht es dem demokratischen Prinzip, daß in allen wichtigen Gemeindeangelegenheiten der wahre Wille der Gemeinde in Urversammlungen erforscht wird“. Das scheinbar Beste sei jedoch nicht immer das Gute. Nur in kleinen Gemeinden seien diese Versammlungen nützlich und erfolgreich. Für die größeren Gemeinden schilderte er nüchtern die zahlreichen Mißstände, die sie mit sich bringen müßten. „Die Welt bleibt indessen wie sie ist, und die Erfahrung wird nach wie vor zeigen, daß die Menschen dahin laufen, wo sie wegbleiben könnten, und da zuhause bleiben, wo sie erscheinen sollten“. Die Autonomie solle den größeren Gemeinden den Ausweg bieten, einen großen Gemeindeausschuß zu wählen. Schulze-Delitzsch zog einen ähnlichen Antrag zurück. Auf Bornemanns Vorschlag beschloß die Abteilung, daß in entscheidenden wirtschaftlichen Fragen die Zustimmung der Gemeinde zu den Beschlüssen des Gemein-

---

20. s. oben S. 50 Anm. 1.

derats erforderlich sei, daß aber auch der Gemeindevorstand die Erklärung der Gemeinde einholen könne, wenn er einen Beschluß des Gemeinderats bedenklich finde. Ueber den größeren Gemeindeausschuß beschloß die Abteilung wie die 1. Abteilung.

b) Gemeinderat.

Die Organisation des Gemeinderats<sup>21</sup> bot der Beratung keine besonderen Probleme und wurde im allgemeinen nach dem Regierungsentwurf beschlossen. Die Linke betrieb eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Rates, meist vergeblich. Bezeichnend waren die von der Linken durchweg durchgesetzte Verschärfung der Bestimmungen, die von der Wahl in den Gemeinderat ausschlossen und ihre Spitze gegen die Beamten der öffentlichen Gewalt richteten, und ihr Kampf gegen die „gefährliche Macht des Vorsitzenden, bei Stimmengleichheit zu entscheiden“.

c) Gemeindevorstand.

Hier waren umstritten die mittelbare oder unmittelbare Wahl des Gemeindevorstandes, sein Verhältnis zum Gemeinderat und sein „bürokratischer“ oder kollegialischer Aufbau.

Die beiden letzten Probleme gingen eng zusammen. Das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Gemeindevorstand gestalteten die Abteilungen nach der vermittelnden Lösung des Regierungsentwurfes;<sup>22</sup> sie gingen nicht völlig auf die Grundsätze der Städteordnungen von 1808 und 1831 zurück und lehnten das kommunale „Zweikammersystem“ mit zwei in ihren Beschlüssen aufeinander angewiesenen Körperschaften ab, verwahrten sich aber ebenso sehr gegen die Vormacht des rheinischen Bürgermeisters. Sie beschlossen vielmehr, was die 1. Abteilung mit der „Trennung von Verwaltung und Vertretung“ meinte.<sup>23</sup>

---

21. § 38 G. O. R. und § 40 G. O. L.

22. G. O. R. §§ 7, 53 f.

23. Angedeutet auch im § 7 G. O. R.: jede Gemeinde wird durch einen Gemeinderat vertreten und durch einen Gemeindevorstand verwaltet.

Bei der bürokratischen oder kollegialischen Einrichtung des Gemeindevorstandes<sup>24</sup> machte sich die Vorliebe des Jahres für das „bürokratische“ System geltend. Für die Liberalen vom Schlage Hansemanns war die Ausbreitung des bürokratischen Systems ein wesentlicher Teil ihres Reformprogrammes; sie setzten sich in der Gemeindeverfassung dafür ein, weil sie diese Einrichtung ihrer Heimat besonders schätzten, die zugleich ihrem Bedürfnis nach klarer Verantwortlichkeit und Schlagkraft entsprach, das sie von der Wirtschaft her verfochten. Die Linke jedoch wünschte die Betrauung eines Einzelnen, weil sie die erstrebte, strengste Abhängigkeit von den beschließenden Körperschaften besonders wirksam, sozusagen handgreiflich machte.<sup>25</sup>

Im Gegensatz zu den Wünschen der rheinischen Abgeordneten verband sich denn auch bei der Linken die Befürwortung des „bürokratischen“ Systems mit ausgesprochener Feindschaft gegen die Rechte des rheinischen Bürgermeisters, wie den Vorsitz im Gemeinderat, usw.; und wo es noch Widerstand gegen „Willkür von oben“ zu leisten galt, konnte sie naturgemäß auch umgekehrt zur Befürwortung des Kollegialsystems gelangen, das dann eine gewisse Deckung versprach. Für die kollegialische Zusammensetzung nach der Städteordnung traten in erster Linie die östlichen städtischen Abgeordneten ein.

Die Entscheidung der Abteilungen war geteilt. Die 1. und 8. Abteilung entschieden sich für einen „einzigen Gemeindevorsteher“, „gestützt auf die Empfehlung der rheinischen Abgeordneten“. In der 4. Abteilung wurde nach langer Aussprache auf Vorschlag von Hesse-Saarbrücken ebenfalls das bürokratische System beschlossen.<sup>26</sup> Die übrigen Abteilungen

---

24. G. O. R. § 26 und Abschn. V gegen G. O. L. Abschn. IV.

25. S. oben S. 135.

26. Vgl. zur geographischen Verbreitung der beiden Formen und deren Entwicklung die Aufstellungen bei Steinbach, S. 120 ff., 151 ff., 180 ff. Gneist a. a. O. S. 38 berief sich im Jahre 1848 für das Kollegialsystem gegen den „französischen bürokratischen Maire“ auf den „deutschen Sinn und die deutschen Gewohnheiten“; aber auch die andere Form hatte ihre alten Ursprünge (s. Steinbach S. 188 f.) — Die Problemstellung selbst hat im Laufe der Entwicklung mehrfach gewechselt. Die Verbreitung der beiden Formen ist bis 1933 im Großen und Ganzen beim Stand von 1845 geblieben.

nahmen das Kollegialsystem an, das gegen Willkür und Mißbrauch der Alleinverantwortung schützte und eine sorgfältige Verwaltung gewährleistete.

Bei der Wahl des Gemeindevorstandes stand zur Entscheidung, ob er vom Gemeinderat oder von der Gemeinde selbst zu wählen sei.<sup>27</sup> Die radikalen Abteilungen bestimmten die Wahl durch die Gemeindeversammlung. In der 3. Abteilung hatte Reichensperger die Ernennung der Bürgermeister beantragt. Die übrigen Abteilungen beschlossen die Wahl durch den Gemeinderat, jedoch fast alle mit sehr knapper Mehrheit. Mehrere Abteilungen verkürzten die Amtsdauer auf drei Jahre, in der 6. hatte sie Temme zur Bekämpfung der „so sehr ausgebildeten städtischen Bürokratie“ beantragt und die Notwendigkeit einer längeren Einarbeit bestritten, da der Gemeindevorstand fortan lediglich ausführend tätig sei.

Die Bestimmung des Regierungsentwurfs,<sup>28</sup> daß in Gemeinden mit königlicher Polizeiverwaltung der König den Bürgermeister aus drei gewählten Kandidaten ernennen solle, wurde von allen Abteilungen gestrichen.<sup>29</sup>

#### 4. Gemeinde und Staat.

Um zu den Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde eine einigermaßen sachliche Haltung einnehmen zu können, wäre es notwendig gewesen, sie auch vom Standpunkt des Staates und seines Interesses zu betrachten, wie es der Regierungsentwurf mit einigem Erfolge versucht hatte. Für die Abteilungen waren es dagegen gerade die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde, bei deren Gestaltung sie ihre Feindseligkeit und Abneigung gegen Staat und Staatseinfluß entluden. Was sie dazu zu sagen hatten, lag ganz auf der polemischen Linie, die für

---

27. G. O. R. § 28 gegen G. O. L. §§ 67—72.

28. G. O. R. § 28, 3 § 30.

29. Der Zwang zur Uebernahme eines Gemeindeamts wurde der Zeit- tendenz gemäß wegen des künftig vorausgesetzten größeren Interesses für überflüssig erklärt. S. Motive G. O. R. N. V. I S. 746 (Berufung auf die guten rheinischen Erfahrungen ohne Zwang) s. 5. und 6. Abteilung; für die spätere Entwicklung s. Bornhak III S. 234, 246.



alle diese Dinge maßgeblich blieb,<sup>30</sup> solange die innere Politik in Deutschland von solchen dualistischen Fragestellungen beherrscht wurde. Es tauchten hier bereits alle Argumentationen und Lösungsversuche auf, die in den Jahrzehnten des Parteienstaates das ständige Repertoire bildeten.

a) Bestätigung des Gemeindevorstandes.

Beim Bestätigungsrecht konnte diese Haltung besonders leicht und eindeutig hervortreten. Der Regierungsentwurf hatte die Bestätigung des Gemeindevorstandes in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern dem „Bezirkspräsidenten“, in den größeren dem Könige vorbehalten, immer mit Anhörung des Bezirksausschusses.<sup>31</sup> Keine Abteilung blieb dabei stehen; selbst die Anhänger einer Bestätigung wagten sie nur in einer sehr milden, nahezu illusorischen Form vorzuschlagen. Die 1., 4. und 8. Abteilung strichen kurzweg die Bestätigung. In der 5. Abteilung wurde das Bestätigungsrecht angegriffen, weil es dem Prinzip der Freiheit widerspreche und, mit Mißhelligkeit und Heimlichkeit verbunden, kein geeignetes Mittel sei, die Gemeinde mit dem Staate in Uebereinstimmung zu halten. Die Gegenseite bezog sich auf das eigene Beste der Gemeinde und die vielberufene Doppel-eigenschaft des Bürgermeisters, der nicht allein Gemeinde —, sondern auch Staatsangelegenheiten zu besorgen habe.<sup>32</sup> Eine dritte Ansicht schlug den so oft beschrittenen Ausweg vor, die Bestätigung auf „gesetzliche Gründe“ zu beschränken.<sup>33</sup> Auch diese Abteilung strich den Paragraphen. Die Mehrheit der 6. Abteilung hielt dem Streichungsantrag Temmes

---

30. Das gilt mehr oder weniger auch für die meiste Literatur, die jeweils nur die alten polemischen Stellungen bezog. s. zum Belege die bei den einzelnen Fragen angegebene Literatur.

31. G. O. R. § 30 vgl. auch die Begründung in den Motiven N. V. I S. 745. Für die G. O. L. folgte „die selbständige und definitive Wahl“ durch die Gemeinde unmittelbar aus dem Prinzip der Selbstverwaltung, s. Motive G. O. L. N. V. II S. 12.

32. Zur Rolle der Doppel-eigenschaft im Kampf um die Bestätigung s. die Anmerkung 34 angegebene Literatur und die gegensätzliche Stellungnahme der Motive G. O. R. und der Motive G. O. L.

33. Das war die auch von Preuß geltend gemachte „rechtsstaatliche“ Lösung, die das politische Moment völlig verneinte.

den drohenden Zerfall des Staates in bloß nebeneinanderstehende Gemeinden, das Prinzip der Gewaltenteilung und die Verantwortlichkeit der Minister auch für diese Organe entgegen; sie machte die Verweigerung der Bestätigung von der Zustimmung des Bezirksausschusses abhängig. In der 2. Abteilung siegten die „gesetzlichen Gründe“, andere Anträge wollten die Wahl lediglich der Staatsregierung anzeigen oder nur die formale Prüfung des Wahlakts zulassen. Der 3. Abteilung gelang es noch eine Sonderlösung ausfindig zu machen, auf Vorschlag Reichenspergers knüpfte sie die Bestätigung an das Einverständnis des Bezirksausschusses, fügte aber hinzu, daß bei der dritten Wahl die Bestätigung erfolgen müsse, wenn der Gewählte die gesetzlichen Eigenschaften habe.<sup>34</sup>

#### b) Ausübung der Polizeigewalt.

In dieser Frage drangen die Abteilungen zu keiner Klärung vor. Auch hier zeigte sich die grundsätzliche Tendenz, die in der Öffentlichkeit weit verbreitet war, zunächst sehr deutlich: mit Ausnahme der 2. Abteilung fügten alle den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde die „Ausübung der Ortspolizei“ hinzu.<sup>35</sup> Wenig einheitlich fielen aber dann die Entscheidungen über die zweite wichtige Frage der Polizeiausübung aus. Der § 58 des Regierungsentwurfs übertrug wie die revidierte Städteordnung „die gesamte Sicherheits-, Ordnungs-, Gesundheits-, Bau-, Feuer-, Gewerbe-, Handels-, Strom- und Wasserpolizei, soweit sie nicht besonderen königlichen Behörden übertragen ist“, dem Bürgermeister allein und ordnete ihn dabei „der Leitung der vorgesetzten Polizeibehörde“ unter, sodaß er auf diesem Wege der verabscheuten staatlichen Einwirkung ausgesetzt war.<sup>36</sup>

Nur in der 6. Abteilung kam es über die viel umstrittene grundsätzliche Frage, die hinter diesen Entscheidungen stand,

34. Vgl. unter dem oben genannten Gesichtspunkt der Wiederholung die Argumentationen bei Preuß Handbuch der Politik I S. 234; vgl. Peters, Grenzen ... S. 120 ff.

35. Teils durch Ergänzung des § 6 G. O. R. gemäß Artikel 102, 3 des Verfassungsentwurfes der Kommission (s. oben S. 94), teils durch Annahme des § 7 G. O. L.

36. Zur Vorgeschichte des § 58 s. oben S. 126 Anm. 18.

ob nämlich die Polizei der Gemeinde kraft eigenen Rechts zukomme oder ihr von Staats wegen übertragen sei, zu einer offenen Aussprache. Die eine Seite brachte vor, im „bürokratischen, im Polizeistaat“ komme der Staatsgewalt die Polizei zu, im freien Staate gehöre sie als reine Gemeindesache den Gemeinden, während die andere Seite die Polizei für einen so wesentlichen Bestandteil der Staatsgewalt erklärte, daß ihre Abtrennung das Bestehen eines Staates überhaupt gefährde. Die Mehrheit nahm, obwohl sie die Ortspolizei zur Selbstverwaltungsangelegenheit erklärt hatte, den § 58 an, ebenso die 3. und 5. Abteilung.

Die übrigen entschieden anders. Die 2. Abteilung band die polizeiliche Tätigkeit des Bürgermeisters lediglich an die „allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen“. Die 1., 4. und 8. Abteilung legten ihren Entscheidungen die Trennung von Ortspolizei und höherer Polizei zu Grunde. Die 1. Abteilung war konsequent: sie stellte es der Regierung anheim, für die in der Ortspolizei „selbstredend“ nicht einbegriffene höhere Polizei in den größeren Städten besondere Organe zu bestellen, nahm aber alle im § 58 genannten Zweige der Polizei auf Grund ihrer früheren Entscheidung als „Ortspolizei“ kraft eigenen Rechts für die Gemeinde in Anspruch; sie knüpfte außerdem alle „allgemeinen polizeilichen Bestimmungen, Ordnungen und Reglements“ des Gemeindevorstehers an die Genehmigung des Gemeinderats. Die 8. Abteilung betonte die Bindung an den Gemeinderat noch schärfer. Die 4. Abteilung übertrug die „Landespolizei“ besonderen staatlichen Behörden und übergab die gesamte „Ortspolizei“ unter Oberaufsicht der vorgesetzten Dienstbehörde dem Bürgermeister, die Grenzen beider sollten durch besondere Gesetze geregelt werden.<sup>37</sup>

### c) Aufsicht, Beanstandung, Auflösung.

Mit den Problemen der Aufsicht beschäftigten sich nur noch die 1., 2., 3. und 5. Abteilung, da die übrigen nicht mehr

---

37. Für das Weiterleben der Argumentationen auf allen Seiten s. Preuss Handbuch der Politik I S. 285, Staat, Recht, Freiheit S. 53 ff.; Bornhak III S. 239; Peters a. a. O. S. 196 f., 201 f. (untersucht die Einzelgebiete der Polizei auf ihre Uebertragungsfähigkeit an die Gemeinde).

so weit kamen. Der § 75 des Regierungsentwurfes hatten den Bezirksausschuß, eine gewählte Behörde, zur Aufsichtsinstanz gemacht, den Inhalt der Aufsicht dabei offen gelassen und im § 76 den Anruf auf Beschwerde beibehalten.<sup>38</sup> Auch hier schritten die Abteilungen zu Einschränkungen.

Die 1. Abteilung nahm die „rechtsstaatliche“ Beschränkung des staatlichen Eingriffsrechtes auf die ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung vor. In der 2. Abteilung wurde ein Antrag, die Aufsicht der Gemeinde selbst zuzuerkennen, nur mit Stimmenmehrheit abgelehnt; sie entschied sich für den Vorschlag Bornemanns, der hier einen Teil seiner „Kontrolle von oben“ anbrachte: die Staatsbehörden sollten darüber wachen, daß durch die Gemeindeverwaltung „das Interesse des Staates nicht gefährdet, insbesondere die Bestimmungen der allgemeinen Gesetze und die den Staatsbürgern als solche zustehenden Rechte nicht verletzt“ würden.<sup>39</sup> Die 3. Abteilung strich auf Antrag d'Esters den § 75 und gab durch § 76 dem Bezirksausschuß nur das Recht, über Beschwerden zu entscheiden. Die 5. Abteilung folgte dem Regierungsentwurf.

Der § 77 des Regierungsentwurfs regelte das Beanstandungsrecht dahin, daß der Bürgermeister die Ausführung zu versagen und sofort die Entscheidung des Bezirksausschusses einzuholen habe, wenn ein Beschluß des Gemeinderats „seine Befugnis überschreitet, die Gesetze oder das allgemeine Interesse verletzt“. <sup>40</sup> Der § 78 berechnete den Bezirksausschuß bei Weigerung des Gemeinderats gesetzlich obliegende Leistungen von Amts wegen auf den Haushaltsetat zu setzen (Zwangsetatisierung). In beiden Fällen sprach der § 79 dem Gemeinderat und dem Bezirkspräsidenten die Berufung an den Minister des Innern zu.

---

38. Erler S. 55.

39. Der Entwurf der Linken (§ 183 ff.) führte den ausdehnungsfähigen Begriff des „Staatsinteresses“ ein, umgab aber das staatliche Eingriffs-, besser Beschwerderecht mit schärfsten Beschränkungen. Wenn trotzdem der „Staat“ bei dieser Lösung voraussichtlich nicht schlecht weggekommen wäre, war das kein „erstaunlich klarer Blick für die Bedürfnisse des Staates“, den Erler S. 55 diesen Bestimmungen der G. O. L. zuspricht, sondern ein *eventus e contrario*.

40. Zur Entwicklung des Beanstandungsrechts s. Erler S. 55.



Die 1. Abteilung beschränkte das Beanstandungsrecht, die übrigen folgten dem Regierungsentwurf und lehnten mehrere Anträge ab, die Entscheidung in die Gemeindeversammlung zu verlegen. Die Zwangseintragung wurde von allen Abteilungen angenommen.

Von der 2., 3. und 5. Abteilung wurde die Berufung vom Bezirksausschuß an den Minister des Innern angenommen. Hier zeigte sich dann aber die charakteristische Erscheinung, daß die Linke sich in Fällen, wo einer höheren Instanz ein Recht gegeben werden sollte, von einer kollegialen Zusammensetzung mehr Vorteile versprach als von einer bürokratisch organisierten Behörde.<sup>41</sup> Die 2. Abteilung hatte schon auf Vorschlag des linksstehenden Abgeordneten Müller, die 3. auf Anregung von Puttkammers und Tamnaus das Beanstandungsrecht nicht dem Bürgermeister, sondern dem Gemeindevorstande übertragen. Nun beschloß die 1. Abteilung, daß die Berufung an eine nach Feststellung des Staatsorganisationsplanes näher zu bezeichnende kollegialische Behörde gehen solle, und die 2. Abteilung gab nicht dem Bezirkspräsidenten, sondern dem Bezirksvorstande das Berufungsrecht.

Das bescheidene Auflösungsrecht, das der § 80 des Regierungsentwurfs dem „konstitutionellen“ Prinzip entsprechend dem Könige gab,<sup>42</sup> nämlich die Körperschaften vorläufig ihrer Verrichtungen zu entheben, während die „schließliche Bestimmung“ einem Gesetze zufiel, lehnten die Abteilungen ab, mit Ausnahme der 2., die auf Vorschlag Bornemanns das Auflösungsrecht engstens beschnitt.

#### d) Genehmigung von Gemeinderatsbeschlüssen.

Bei der Genehmigungspflicht bestimmter Beschlüsse<sup>43</sup> trat stärker das Interesse der Gemeinde selbst ins Spiel, und die Abteilungen hatten z. T. sichtlich Mühe, hier ihre Prinzipien mit

---

41. S. oben S. 149.

42. S. auch die Motive zu G. O. R. § 80.

43. Nicht mehr beraten von der 4. Abteilung und von der 8., die an diesem Abschnitt der G. O. R. vorbeiging und ihn sachlich durch ihre Beschlüsse über die Gemeindeversammlung erledigte.

den Wirklichkeiten halbwegs zu verknüpfen. Der Regierungsentwurf knüpfte im § 45 Gemeinderatsbeschlüsse über die Veräußerung von Grundstücken und Gerechtsamen,<sup>44</sup> über Anleihen und Veränderungen im Teilnahmerecht an den Gemeindennutzungen<sup>45</sup> an die Genehmigung des Bezirksausschusses. Der § 46 gestattete eine jährliche Abgabe für dieses Teilnahmerecht, verbot aber das sogenannte Einkaufsgeld; der § 47 endlich knüpfte alle Zuschläge zu den direkten Steuern, die nicht in gleichen Prozentsätzen auferlegt wurden, und alle sonstigen Gemeindeabgaben an die Genehmigung des Bezirksausschusses.

Die 1. Abteilung drehte den Spieß um und verlegte die Entscheidung in die Hand der Gemeindeversammlung, nur die Veränderung des Nutzungsrechts unterwarf sie besonderen Beschränkungen. Beim § 46 sah sie sich vor eine „Kollision der Freizügigkeit und des besonderen Rechts der jetzigen Gemeinde an ihren Nutzungen“ gestellt, ließ ein sehr geringes Einkaufsgeld zu. Der § 47 brachte die Abteilung noch tiefer in Zwiespalt mit ihrem früheren Prinzip, die Gemeindeversammlung in allem „endlich entscheiden“ zu lassen. Um jetzt davon abzuweichen, brauchte sie eine peinliche Rechtfertigung. „So sehr einerseits auf Festhaltung am Prinzip gedrungen wurde, so konnte doch allerdings die andererseits gemachte Bemerkung, daß einzelne Besitzende ganz in die Hände der weniger Besitzenden ausgeliefert würden und Eigentumsrecht und gleichmäßige und gerechte Besteuerung dann illusorisch gemacht seien, nicht widerlegt werden.“ Es blieb ihr nur die Annahme der Genehmigungspflicht nach § 47 übrig: „So wünschenswert auch eine konsequente Durchführung des Prinzips sei, so könne dasselbe doch nicht auch in dem Falle unumstößlich sein, wenn bei Wahrung desselben der Nachteil oder wenigstens die Gefahr für Einzelne zu groß sei“.

Die 2. Abteilung nahm die Paragraphen an und hatte glücklich ihre zwei Kontrollen, die von unten durch die Gemeindeversammlung und diese hier von oben durch den Be-

---

44. In den Motiven begründet mit dem Schutz der künftigen Generationen.

45. Begründet mit dem Schutz der „Armeren“ gegen Festsetzung höherer Teilnahmegelder durch die „Reicheren“, s. Motive zu § 43 ff.

zirksausschuß angebracht. Die 3. und 5. Abteilung nahmen die §§ 45 und 47 gleichfalls an, in der 3. war Nees von Esenbeck, der bekannte Breslauer Botaniker und utopische Sozialist, wie häufig, für die Gemeindeversammlung eingetreten.

In der 6. Abteilung widersetzte sich Temme allen Beschränkungen. Die Mehrheit aber wollte keine „souveränen Korporationen“. Sie begründete das Einkaufsgeld aus der Natur der Korporation und verwahrte sich gegen die Berechtigung jedes Zuzüglers, die den „Kommunismus in der Gemeinde“ notwendig zur Folge haben müßte.

Das Mißtrauen war so groß, daß selbst die Bestimmung des Regierungsentwurfes, welche die Veräußerung von Kunstwerken, Archivalien usw. von der Genehmigung des Innenministers und Unterrichtsministers abhängig machte, nicht ohne Bedenken hingenommen wurde.<sup>46</sup> Die 2. Abteilung nahm sie an, gegen Widerstände auch die 3. und 6. Die 1. und 5. Abteilung lehnten sie als „unnötige Einschränkung der Gemeinde“ ab.

#### 5. Samtgemeinde und Einbeziehung der Gutsbezirke in den Gemeindeverband.

Die Errichtung von Samtgemeinden und die Einbeziehung der außerhalb stehenden Güter in den Gemeindeverband (die sogenannte Inkommunalisierung) waren zwei aufs engste miteinander verkoppelte Probleme, da die Einbeziehung der Güter nur über die Bildung größerer Gemeindeverbände möglich war. Das galt namentlich für die östlichen Provinzen, wo zahllose leistungsschwache Zwerggemeinden neben zahlreichen, noch sehr gefestigten Gutsherrschaften<sup>47</sup> standen. Da ohnehin die Ausdehnung der Gemeindeordnung auf den Osten das schwierigste Problem darstellte, waren Einführung der Samtgemeinde und Durchführung der Eingliederung der Güter nicht nur der erste Schritt zur Begründung neuer Gemeindeverhältnisse im Osten, sondern auch der entscheidende Punkt, von dem das Ge-

---

46. G. O. R. § 48.

47. S. Keil S. 156, 174; Erler S. 53 f. s. auch über Gutsbezirke und Samtgemeinde i. J. 1848 Gneist a. a. O. S. 39.

lingen des ganzen Unternehmens abhing; und es mußte daran scheitern, da die beiden Probleme angesichts der bestehenden politischen und sachlichen Umstände im Jahre 1848 unlösbar waren — wie noch Jahrzehnte lang, in denen alle Versuche gerade an diesem Punkte scheiterten.

Es lag den Trägern der Zeittendenz nicht, sich bei diesen Fragen die Schwere der vorhandenen Tatsachen vor Augen zu führen; sie sahen nur prinzipielle Forderungen, die es gerade wegen der noch entgegenstehenden Umstände — soweit sie überhaupt erkannt wurden — besonders zu betonen galt. Die Forderungen ergaben sich ihnen aus ihren Bestrebungen, durch Ausbreitung einer lückenlosen gemeindlichen Organisation die notwendige unterste Grundlage für die geplante konstitutionelle Gesamtorganisation zu schaffen. Der Verfassungsentwurf der Kommission hatte das in dem Kernsatze ausgedrückt, den sie ihren kommunalen Bestimmungen voransetzte: „Das Gebiet des preußischen Staates wird in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingeteilt“.<sup>48</sup> Die Linke hatte den Satz an die Spitze ihres Kommunalordnungsentwurfes gestellt, sich aber dort im übrigen jeden Hinweises auf das Problem enthalten und nur die Vereinigung einzeln gelegener Besitzungen mit angrenzenden Gemeinden gefordert.<sup>49</sup> Der Gemeindeordnungsentwurf der Regierung hatte die Einbeziehung der Güter ausgesprochen und darüber hinaus als „vorübergehende Bestimmung“ die Bildung angemessener Gemeinde- und Samtgemeindebezirke, insbesondere die Eingliederung der Güter durch Anordnung des Ministers des Innern, verfügt; die Motive hatten wenigstens auf die erhebliche Bedeutung dieser Probleme für die beabsichtigte Reform hingewiesen.<sup>50</sup>

Die Abteilungen sahen von einer besonderen Würdigung ab und begnügten sich damit, diese Bestimmungen ohne wesentliche Auseinandersetzungen anzunehmen. Die 1. Abteilung ließ Samtgemeinden nur auf freien Beschluß der Einzelgemeinden entstehen.

---

48. Artikel 102.

49. G. O. L. § 4.

50. G. O. R. § 1, § 7, §§ 82—86 und Motive.



### III. Ergebnis der Abteilungsberatungen; Zentralabteilung.

Die Abteilungen widmeten den einzelnen Bestimmungen der Entwürfe durchweg ein erhebliches Maß eifriger Bemühung zu einer Zeit, als sich die gesamte politische Lage schon sehr zuspitzte. Die sachlichen Ergebnisse waren nicht einheitlich. Die 1. Abteilung formte in systematisch angelegter Arbeit den Regierungsentwurf völlig konsequent von Anfang bis zu Ende im demokratischen Sinne des Entwurfs der Linken um. Die 8. Abteilung befolgte ebenfalls weitgehend den Entwurf der Linken, machte es sich aber recht leicht damit. Die gründliche 6. Abteilung entschied sich mit ständiger Rechtsmehrheit gegen Temmes Prinzipienstandpunkt und befand sich überhaupt am weitesten rechts. Die übrigen standen ohne geschlossene Linie in der Mitte. In der 2. Abteilung vermochte Bornemann in eifriger Mitarbeit in einigen wesentlichen Punkten demokratische Aenderungen durchzusetzen. Die Entscheidungen der 3. Abteilung wurden durch einige gemäßigte Abgeordnete der alten Provinzen, wie Puttkammer und Tamnau, sehr beeinflusst, auch hier gab es einige Aenderungen nach links; d'Ester brachte es nur zu einem Erfolge und wirkte wenig mit. In der 4. Abteilung kam mit Hesse-Saarbrücken der westliche Standpunkt etwas stärker zum Ausdruck. Die 5. Abteilung stand wieder etwas weiter rechts.

Die Gleichheit für Stadt und Land und die Ausdehnung auf alle Provinzen beschlossen sämtliche Abteilungen. Ihre Entscheidungen darüber, ob eine Gemeindeversammlung einzuführen und mit starken Rechten auszustatten sei, ob der Gemeindevorstand von der Gemeinde oder vom Gemeinderat zu wählen sei, ob der Gemeindevorstand kollegial oder bürokratisch zusammengesetzt sein solle, waren völlig geteilt. In der Frage des Wahlrechtes war es auf dem Boden der Abteilungen zu einer leichten Annäherung der verschiedenen Vorschläge gekommen. In allen Abteilungen trat die polemische Haltung gegen den Staat hervor, die den Entscheidungen über das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde den Stempel aufdrückte. Aufs Ganze gesehen, zeigte sich in allen Abteilungen ein starkes

Bestreben, nicht bei den Lösungen des Regierungsentwurfs stehen zu bleiben, sondern die künftige Gemeindeordnung radikaler zu gestalten. Durch die vorbereitenden Beratungen wurden also die politischen Schwierigkeiten, die der Durchsetzung einer neuen einheitlichen Gemeindeordnung entgegenstanden, noch vermehrt.

Die Zentralabteilung, die am ersten November zusammengerufen wurde, kam nicht mehr zum Zuge.<sup>51</sup> Es überwog in ihr dieselbe Abgeordnetenschicht, die in den Abteilungen die Hauptrolle gespielt hatte, ergänzt u. a. durch Waldeck. Bei dieser Zusammensetzung und unter dem Einfluß der nunmehr verstärkten Radikalisierung der Versammlung hätte die Beratung der Zentralabteilung die Ergebnisse der Abteilungsberatungen verschärft.

---

51. Spener-Ztg. Nov. 7 erwartete den Bericht der Zentralabtlung bis 22. Nov. In Gegenwart IV S. 633 wird berichtet, sie sei im Moment der Auflösung der Nationalversammlung mit der Gemeindeordnung zu Ende gekommen. Es darf aber bezweifelt werden, ob die Zentralabteilung in der Novemberkrise überhaupt noch zu ordnungsgemäßen Beratungen gekommen ist. Nachrichten und Material fehlen.

## 12. Kapitel.

### Die Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung.

Die Gemeindeordnung, die für die neue Selbstverwaltung den Grund zu legen hatte, nahm im Kampf für die neue Kommunalverfassung einen natürlichen Vorrang ein. Die Entwicklung brachte es zudem mit sich, daß sie allein vorgelegt und beraten wurde. Der Kampf galt jedoch nicht weniger der Vorlage einer neuen Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung. Die Beseitigung des alten kreis- und provinzialständischen Systems erschien im Jahre 1848 sogar besonders selbstverständlich. Aber hier blieb es völlig bei Plänen.

Die Hauptrolle spielten die Pläne Hansemanns, denen Bestrebungen von links ein Stück entgegen kamen und zunächst eine breitere Basis gaben.

Es war das Bild einer rationalisierten Verwaltung nach den Grundsätzen des Wirtschaftlers, das Hanseemann im Sinne seiner alten Vorschläge verfocht. Das Kernstück waren der Ausbau und die Umgestaltung der Bezirksinstanz. Der Bezirk sollte künftig auch zur kommunalen Körperschaft ausgebaut werden und die Provinz fortan keinen Kommunalverband mehr bilden. Das war die „Abschaffung der Provinzen“, die Hanseemann schon früher gefordert hatte,<sup>1</sup> und ein Gegenschlag gegen den übersteigerten Provinzialismus, der unter dem König Friedrich Wilhelm IV. vorgetrieben und einem einheitlichen Staatsregiment entgegengestellt worden war. Nach dem künstlichen Aufbau der Provinzialstände und ihrer Ausspielung gegen eine Gesamtvertretung wurde hier das Bestreben sichtbar, keine starken Provinzialgebilde und keine Provinzialvertretungen mehr zuzulassen, die auch für die künftige Landesvertretung einen gefährlichen Widerpart hätten abgeben können.

Die Bezirksregierung selbst sollte umgebildet werden im bürokratischen Sinne. Das Kollegialsystem sollte aufgehoben und die Exekutive vollkommen in die Hand eines Präsidenten

---

1. S. oben S. 25.

gelegt werden, dem einzelne Räte und ein gewählter Ausschuß von Kommunalvertretern zur Seite stehen sollten. Die Forst- und Domänenverwaltung sollte, wie die Steuersachen, von der Regierung abgetrennt und besonderen, ihrerseits bürokratisch und zentral organisierten Verwaltungen übertragen werden. Die Regierungen sollten unter Aufhebung der Zwischeninstanz unmittelbar dem Minister unterstellt und die Absetzbarkeit der höheren Regierungsbeamten erleichtert werden. Die ganze Reform sollte, wie es oft hieß, „zur Vereinfachung der Verwaltung und zur Stärkung der Regierungsgewalt“ dienen, natürlich auch, wie es sich für Hansemann verstand, Ersparnisse bringen. Begründet wurden diese Vorschläge mit dem neuen konstitutionellen und parlamentarischen Staatssystem, innerhalb dessen sich die Befürworter, so wie es im Augenblick war, in erster Linie als Regierungspartei dachten. Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit erheische, daß die Verwaltungsorgane den Ministern, die für sie mitverantwortlich seien, strenger und unmittelbarer zur Verfügung ständen, damit der raschen und sicheren „Ausführung der Gesetze“ keine Hindernisse entgegenträten. Die Regierungsgewalt müsse in Zukunft einen sehr viel beschränkteren und begrenzteren Raum einnehmen, aber dafür schlagkräftiger und einheitlicher arbeiten können. Diese Reformvorschläge wurden dadurch unterstützt, daß nach weitverbreiteter Meinung in Preußen damals eine Mittelinstanz zu viel da war, die schon mehrfach umstritten worden war<sup>2</sup>, und die Größe der einzelnen Regierungsbezirke und Provinzen störend voneinander abwich.<sup>3</sup> Damit die Vorschläge auch hier mit dem anerkannten belgischen Vorbilde im Einklang blieben, wurde erklärt, daß die belgischen „Provinzen“ nach Art und Größe den neuen preußischen Regierungsbezirken entsprächen.<sup>4</sup>

---

2. siehe oben S. 15 und Gneist a. a. O. S. 41. Gneist erblickte in dem Fehlen der zweiten Mittelinstanz einen grundlegenden Vorzug der englischen Verwaltung.

3. S. Bergius, Preußen in staatsrechtl. Beziehung S. 3: 1—2, 8 Millionen Einwohner für die Provinzen, 170—900 000 Einwohner für Reg. Bezirke.

4. S. das spätere Gutachten der Aachener Regierung unter Kühlwetter zu dem 1. Entwurf des Jahres 1849, 25. Febr. 1849 in G. St. A. Rep. 77 tit. 522a Nr. 80 adhib. I vol. 3. Das Ministerium veranstaltete auch eine Uebersetzung des belg. Provinzialgesetzes von 1836 (Köln. Ztg. Aug. 10).



Ganz in dieser Richtung hatte Hanseemann sogleich nach Amtsantritt gearbeitet und vor der Adreßkommission der Nationalversammlung sein Programm der Bezirksreorganisation dargelegt und als belgisch-germanisch verteidigt.<sup>5</sup> Als er dann selbst die Führung des neuen Ministeriums übernahm, wurde die Reorganisation der Bezirksverwaltung an einen hervorragenden Platz im Ministerialprogramm gestellt und in den Mittelpunkt der gesamten Verwaltungsreform gerückt.<sup>6</sup> Im Innenminister Kühlwetter hatte er einen scharfen Vertreter besonders des gouvernementalen Zuges dieses Programms neben sich.

Im Rahmen der Budgetkommission, die mit ihrem Auftrag, den Voranschlag für 1849 aufzustellen und Ersparnismaßnahmen zu treffen, eine umfassende Reorganisationstätigkeit auf allen Gebieten verband, wurden die Pläne im einzelnen weiter betrieben.<sup>7</sup> Umfangreiche Denkschriften, die der Vizepräsident der Regierung Koblenz, von Massenbach und einzelne Regierungsräte aus Potsdam, Posen und Liegnitz einreichten, beschrieben kritisch die bisherige Bevormundungstätigkeit und Vielschreiberei und stießen alle in Richtung auf eine Aenderung der Bezirksorganisation vor. Teils schlugen sie dafür schroff das französische Departementssystem,<sup>8</sup> teils die belgischen Formen, in jedem Falle aber eine Abänderung des kollegialen Systems vor. Geteilt waren die Ansichten darüber, ob und in welcher Form daneben eine sehr begrenzte Provinzialverwaltung unter einem Oberpräsidenten bestehen bleiben solle.

---

5. S. oben S. 92.

6. S. oben S. 87. N. V. I. S. 258 Juni 26.

7. Die Budgetkommission bestand formell aus dem Oberreg. Rat Maetzke (Abg. der Rechten), dem Geh. Finanzrat Horn und dem Geh. Finanzrat Hesse, dem besonderen Mitarbeiter Hanseemanns. Die Haupttätigkeit leisteten mehrere jüngere, von Hanseemann herbeigerufene Regierungsräte. s. G. St. A. Rep. 151 neu Abtlg. I Registr. I A tit. XXIII Nr. 22. Budgetkomm. Acta gen.

8. Vorschlag Klee (Posen): zur „Vermeidung des französischen Namens“ sollten die Departements als „Landesdirektionen“ oder „Landeshauptmannschaften“ bezeichnet werden. Die völlig belgisch beeinflussten Vorschläge Lüdemanns (Liegnitz, früher Aachen) standen Hanseemann am nächsten. Brausewetter (Potsdam) verteidigte immerhin die kollegiale Verfassung bis zu einem gewissen Grade vor dem gegenteiligen „Glaubensartikel der Zeit“. Massenbachs Anregungen waren sehr gemäßigt. S. diese Denkschriften in Acta gen. der Budgetkommission.

Die Vorschläge der Budgetkommission, die die Reorganisation der Bezirksverwaltung andeuteten und die Abtrennung der Steuerverwaltung wünschten, stießen auf den heftigen Widerstand des großen preußischen Bürokraten und Generalsteuereinsichters Kühne; er bezeichnete sie nach den Erfahrungen der 20er Jahre<sup>9</sup> als ausgesprochenen Rückschritt und fand die Verbindung zwischen der antibürokratischen Zeitstimmung und dem Vorgehen gegen die Kollegialverfassung verwunderlich.<sup>10</sup> Die Kommission wollte voraussichtlich bei der bisherigen Abgrenzung der Regierungsbezirke bleiben und vielleicht nur einige größere Bezirke teilen.<sup>11</sup> Flüchtige Notizen deuteten auf den Plan, für die Kreise einen „Kreisdirektor“ und eine „Kreiskommunalvertretung“ einzusetzen, die Bezirke auszubauen, dagegen die Provinzen nur als „geographischen Begriff“ und für die Geldinstitute, die Provinzialanstalten und -schulden bestehen zu lassen.<sup>12</sup> Zahlreiche, nicht nachzuprüfende und einander widersprechende Gerüchte drangen in die Öffentlichkeit. Die Städte Trier, Koblenz, Düsseldorf und Frankfurt a. O. rüsteten sich zum Einspruch gegen die angebliche Auflösung ihrer Regierungen.<sup>13</sup> In Liegnitz machten Regierungsräte das „Manöver“, schon ihre Wohnungen zu kündigen.<sup>14</sup> Eine sehr verbreitete Meldung aus der Grafschaft Mark verkündete, daß anstelle der Regierungen eine Zentralbehörde für die ganze Provinz unter einem Präsidenten und mit abhängigen Räten errichtet werden solle;<sup>15</sup> im Rheinlande wurde ebenfalls von der Errichtung einer Zentralregierung für die Rheinprovinz gesprochen.<sup>16</sup> Dem widersprachen andere Gerüchte, nach denen „Landeshauptleute“ die

---

9. s. oben S. 15.

10. Budgetkommission Acta L. Budgetkommission an Kühne Juni 20, Erwiderung Kühnes Juli 3.

11. a. a. O. Juni 20.

12. s. Notizen des Regierungsrats Wehrmann in Budgetkommission Acta K.

13. s. N. B. Z. Juni 28 Düsseldorf Juni 25, Spener-Ztg. Juli 13.

14. Breslauer Ztg. Juli 15.

15. Voss. Ztg. Juni 17. Aus der Grafschaft Mark Juni 12. s. auch Voss. Ztg. Juni 27: Wegfall der Oberpräsidenten.

16. Köln. Ztg. Juni 22, Koblenz Juni 20.

Oberpräsidenten und Regierungen ersetzen sollten und zwar in „Landeshauptmannschaften“, die kleiner sein würden als die jetzigen Regierungsbezirke.<sup>17</sup>

Mitte Juli traf die Verfassungskommission der Nationalversammlung mit ihren Beschlüssen über die Gemeinde-Kreis- und Bezirksverbände, gewisse Vorentscheidungen, die durch wechselnde Mehrheiten zustandekamen. Sie kreuzten sich zum großen Teil mit den Ideen Hansemanns: die Provinzialeinteilung wurde beseitigt, aber bei der gesetzlichen Abgrenzung der Kreise und Bezirke sollte auf die bisherigen Provinzialgrenzen möglichst Rücksicht genommen werden. Es zeigte sich zugleich, daß in dieser Frage die Fronten gespalten waren: die Mitglieder der Rechten stimmten teils gegen, teils für die Provinzen; die Linke war geschlossener gegen die Provinzen, aber auch hier fanden sie einige Verteidiger.<sup>18</sup> Die Regierungen sollten genau so umgestaltet werden, wie es Hanseemann plante, und die Oberpräsidenturen wegfallen. Die Kreise und Bezirke sollten ihre inneren und besonderen Angelegenheiten selbst verwalten. Die Rechte setzte durch, daß durch Gesetz bestimmte Fälle festgelegt werden sollten, in denen die Beschlüsse der Genehmigung bedürften.<sup>19</sup> Die staatliche Ernennung der Bezirksvorsteher wurde ohne Widerspruch angenommen; die Kreisvorsteher sollten gewählt, aber wie auf Antrag der Rechten beschlossen wurde, die Exekutivgewalt des Staates dadurch nicht berührt werden.<sup>20</sup> Die besonders revolutionäre Seite des Problems, die völlige Lösung der Berechtigungsgrundlagen vom altständischen System, kam hier wie im Jahre 1848 kaum zur Erörterung, da die politischen Kräfte, zwischen denen diese Auseinandersetzung spielte, diese Vergangenheit restlos überwunden zu haben glaubten.

---

17. Köln. Ztg. Juli 11 (Breslau Juli 7), Neue Berliner Zeitung Juli 8.

18. s. Rauer Protokolle S. 57.

19. s. Rauer S. 60.

20. S. Rauer S. 61. Die Linke war davon befriedigt, wenn auf diese Weise keine Einmischung in die Selbstverwaltung erfolgen sollte, während die Rechte der staatlichen Exekutive damit die eigene Stellung sichern wollte. — s. zu den Bestimmungen im einzelnen Erler S. 36 ff. und die Kritik bei Smend a. a. O. S. 71 ff.

Hansemann hatte offenbar daran gedacht, einen wesentlichen Teil der Reorganisationsmaßnahmen als Akt innerbehördlicher Organisation nur durch Anordnung, ohne Gesetz zu treffen, wie sich aus seiner Denkschrift vom 7. April, seinem Ministerialprogramm vom Juni, aus der Arbeit der Budgetkommission und den Gerüchten erschließen läßt. Die weitere Entwicklung knüpfte sich jedoch an die Vorlage einer Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung. Das politische Hauptproblem wurde dabei die Abschaffung der Provinzen. Die altpreussischen Kräfte im Lande und viele andere, der König, der Prinz von Preußen, stemmten sich dagegen. Der Ministerpräsident von Auerswald machte sich zum Wortführer des Einspruches im Kabinett. Die politischen Widerstände, die sich immer wieder um die Stellungnahme zu den Provinzen drehten, verminderten fortgesetzt die Vollendung der Vorlage.<sup>21</sup> Auch nachdem das Ministerium Anfang August einen Beschluß gefaßt hatte, war die Bahn noch nicht frei. Am 26. August waren die Beratungen des Staatsministeriums über die „Kreis- und Bezirksordnung“ wie Kühlwetter mitteilte, noch nicht beendet.<sup>22</sup> Erst am 30. August konnte eine Besprechung des Entwurfes mit der Nationalversammlungskommission für allgemeine Organisation der Staatsverwaltung stattfinden; wie die Gemeindeordnung erlitt auch dieser Entwurf das Schicksal, unbefugt veröffentlicht zu werden. Der Sturz des Ministeriums machte den weiteren Bemühungen vorläufig ein Ende. Pfuler erneuerte das Versprechen einer „Kreis- und Bezirksordnung“. Die Aussichten auf eine Durchbringung waren noch geringer geworden und die Widerstände durch die allgemeine Entwicklung gewachsen. Mitte Oktober fand noch eine Beratung des früheren Entwurfes mit der Kommission statt.<sup>23</sup> Eine Vorlage an die Versammlung erfolgte nicht mehr. Der Entwurf, der unter Kühlwetter und Pfuler der Fachkommission unterbreitet wurde, nannte sich „Kreis- und Bezirks- und Provinzialordnung“ — vielleicht aus taktischen Gründen, denn in der Sache war der Standpunkt

---

21. s. zu der Entwicklung im einzelnen oben S. 98 ff.

22. N. V. II S. 90.

23. Nach von Unruh Skizzen S. 150 wurde der Entwurf diesmal zu Ende beraten unter dem Vorsitz Manteuffels.



Hansemann gegen die Provinzen völlig durchgedrungen. Alle seine Ideen waren in diesem Entwurf<sup>24</sup> verwirklicht.

Von den Provinzen blieb allein übrig, daß der König „zur Wahrnehmung der einer Provinz gemeinsamen Staatsverwaltungsinteressen“ einen Bezirkspräsidenten als Provinzialkommissarius ernennen sollte.<sup>25</sup> Zur Beschlußnahme über die weitere Verwaltung der bestehenden Provinzial- und kommunalständischen Institute wurden unter dem Bezirkspräsidenten und Landrat Deputationen aus den beteiligten Bezirks- und Kreisvertretungen gebildet und ausdrücklich auf diese Erledigungen beschränkt.<sup>26</sup>

Kommunalverbände waren nur noch Kreis und Bezirk (Kreisgemeinde, Bezirksgemeinde), die in ihren bisherigen Begrenzungen beibehalten werden sollten.<sup>27</sup> Ueber ihre „inneren und besonderen“ Angelegenheiten beschloßen Kreisvertretungen, die von den Gemeindewählern, und Bezirksvertretungen, die von den Kreisvertretungen gewählt wurden.<sup>28</sup> Sie hatten insbesondere, wie die alten Kreisstände, aber nunmehr eben in anderer Zusammensetzung, die Befugnis, für „gemeinnützige Anlagen“ und andere Aufgaben nach Maßstab der direkten Staatssteuer Ausgaben zu beschließen. Bei anderem Maßstab oder bei einer Belastung über 10 % der direkten Staatssteuer war im Kreise die Genehmigung durch den Innen- und Finanzminister erforderlich, im Bezirke ein Gesetz; bei Anleihen war im Kreise die Genehmigung des Bezirksausschusses, im Bezirk ein Gesetz nötig.<sup>29</sup>

---

24. Text Reform Sept. 2, Breslauer Ztg. Sept. 3. — Exemplare des Entwurfs auch in Acta der N. V. Gesetze Nr. 32 und in Dep. Hansemann. Ordnungsgemäße Akten sind im Innenministerium über diesen Gesetzentwurf anscheinend nicht geführt.

25. Tit. III von der Provinzialverwaltung Art 65.

26. Tit. III Abschn. I von den Prov. Instituten, Abschn. II von den Kommunalständischen Instituten.

27. Art. 1, Art. 26.

28. Art. 5, Art. 29. Wählbar waren in beiden Fällen nur Gemeindewähler, für die die beschränkenden Maßstäbe des Gemeindeordnungsentwurfes der Regierung vorausgesetzt waren; außerdem war ausgeschlossen, wem durch richterliches Urteil die eigene Vermögensverwaltung entzogen war.

29. Art. 15, Art. 13, Art. 36.

„Landrat“ und „Bezirkspräsident“ wurden im Kreis und Bezirk die „Organe der Staatsregierung“, beide ernannte der König. Der Kreisausschuß wurde beseitigt, damit dem Landrat die Ausführung der Beschlüsse und die Kreisverwaltung allein übertragen und seine Stellung gestärkt.<sup>30</sup> Im Bezirk siegte das bürokratische Prinzip: dem Bezirkspräsidenten wurden die „zu seiner Assistenz erforderlichen Beamten beigegeben“, „nach den näheren Vorschriften einer vom Könige zu erlassenden Verwaltungsordnung“.<sup>31</sup> Die Verwaltung der Bezirksangelegenheiten übernahm der aus dem Präsidenten und 4 oder 5 Mitgliedern der Bezirksvertretung bestehende Bezirksausschuß. Gemäß dem Grundsatz, daß die Gemeindeaufsicht nur von einer gewählten Instanz auszuüben sei, wurde diese dem Bezirksausschuß übertragen, wie schon im Gemeindeordnungsentwurf angekündigt war. „Allgemeine Landesangelegenheiten“ waren sämtlichen Körperschaften ausdrücklich entzogen.<sup>32</sup> Landrat und Bezirkspräsident hatten Beschlüssen der Kreis- oder Bezirksvertretungen die Ausführung zu versagen, wenn sie ihre Befugnisse überschritten und „die Gesetze oder das allgemeine Interesse verletzten“.<sup>33</sup> Der Bruch mit der Vergangenheit wurde durch die Schlußbestimmung unterstrichen, daß alle Gesetze über die Kreis-Kommunal- und Provinzialstände und alle gegenteiligen Bestimmungen über die Provinzialverwaltung aufgehoben seien.

Begrenzte Exekutive und Selbstverwaltung auf streng bürgerlicher Grundlage waren die beiden Angelpunkte dieses bürgerlich-liberalen Verwaltungssystems. Kühlwetters spätere Äußerungen<sup>34</sup> zu diesem Entwurf zeigten, wie stark er bewußt aus dem „Prinzip der Gleichförmigkeit“ und Staatseinheit gestaltet war, das den „allgemeinen Nationalgeist“ erwecken sollte, und wie weit er vom Gesichtspunkt der Staatsgewalt gesehen

---

30. s. Art. 3, Art. 27.

31. s. Art. 27.

32. s. Art. 83.

33. Art. 24, Art. 63 — Die Entscheidung lag beim Bezirksausschuß bzw. beim betreffenden Staatsministerium. Auch der König konnte solche Beschlüsse der Bezirksvertretung aufheben, mußte aber dann ein Gesetz darüber vorlegen (Art. 64).

34. In dem genannten Gutachten der Aachener Regierung v. 25. Februar 1849 (S. o. S. 162 Anm. 4).

war, die Hansemann sich als parlamentarisch gebundene „Staatsregierung“ vorstellte.

Der Entwurf hatte wenig Aussicht auf Annahme und Durchführung, denn er fiel, von allen übrigen Widerständen abgesehen, — trotz den Beschlüssen der Verfassungskommission — noch stärker zwischen die Fronten als die übrigen Pläne Hansemanns. Was der Linken zusagen konnte, die Abschaffung der Provinzen und die bürokratische Organisation, stieß auf verstärkten Widerstand von rechts, schon innerhalb, erst recht außerhalb der Nationalversammlung. Was viele von der Rechten für den Entwurf einnehmen konnte, die starke Position der Regierungsgewalt, war für die Linke unannehmbar. In seiner ausgebildeten konstitutionellen Prägung stand der Entwurf neben den gärenden Selbstverwaltungsvorstellungen der Zeit. Die Linke ihrerseits begnügte sich im d'Esterschen Kreis- und Bezirksverfassungsentwurf mit der mechanischen Weiterführung ihrer für die Gemeinde entworfenen schematischen Prinzipien, die die Macht in die Hände riesenhafter Kreis- und Bezirksversammlungen legten und an deren Durchführbarkeit die Unterzeichner selbst zum Teil nicht glauben mochten.

Auf dem engeren kommunalen Boden war der Entwurf, den das Ministerium ausgearbeitet hatte, noch in anderer Hinsicht zu beurteilen. Sobald die Märzereignisse das Problem gestellt hatten, Selbstverwaltung auf neuer Grundlage aufzubauen, war die Frage aufgetaucht, ob für das Neue an die alten korporativen Verbände der Provinzen anzuknüpfen und die korporative Kraft der Provinz zu benutzen oder ob in „Bezirken“ gänzlich neue Träger zu schaffen<sup>35</sup> seien. Echte Selbstverwaltung beruht auf Bindungen. Mit neuen Bindungen war es ohnehin schwach bestellt. In dieser Situation auf die korporative Tradition der Provinzen zu verzichten und sie durch traditionslose Bezirke zu ersetzen, die für große korporative Aufgaben zudem zu klein gewesen wären, hätte keine neue starke Selbstverwaltung herbeigeführt, sondern der Selbstverwaltung entscheidend Abbruch getan; die Provinzen dagegen bewiesen in der Folgezeit ihre korporative Fruchtbarkeit mehr und mehr.

---

35. S. oben S. 43 f.

### 13. Kapitel.

#### Stellungnahme der Oeffentlichkeit.

Die Stellungnahme der Oeffentlichkeit führte die Probleme sachlich nicht weiter, ließ aber bei allem Wirrwarr einige bemerkenswerte Züge erkennen.

Für eine breite Flugschriftenliteratur, die sich im einzelnen mit den Problemen der neuen Selbstverwaltung befaßte, war der Gegenstand zu ausgedehnt und der Atem der Zeit zu kurz. Zahl und Wert der Flugschriften, die sich vornehmlich oder ausschließlich mit den Selbstverwaltungsproblemen befaßten, waren gering, ihre Verfasser waren Beamten. Der preußische Bürokrat alter Schule, Wehnert, ergriff das Wort und brach eine Lanze für die kollegiale Regierung als bewährte deutsche Einrichtung, die aus „freier Geistesbildung“ eine „freie selbstständige Tätigkeit“ ermöglicht habe;<sup>1</sup> andere entwarfen Pläne, die wenig Ursprüngliches und Neues boten,<sup>2</sup> dritte blieben gänzlich subaltern.<sup>3</sup>

Die Gesetzentwürfe der Regierung und der Linken brachten allenthalben die Geister lebhaft in Bewegung und zwar vor allem in den alten Provinzen, da für sie schon die Vorschläge der Regierungsentwürfe sowohl für die Städte wie für das Land ganz andere Neuerungen in Aussicht stellten als für die westlichen Provinzen.

In Versammlungen, in eigens anberaumten Sitzungen der politischen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Vereine, in Beratungen der Stadtverordneten und Magistrate, auf beson-

---

1. Geh. Regierungsrat Dr. Wehnert, Über den Geist und Organismus der preuß. Prov. Verwaltung, über deren Reformplan nach konst. Staatsmaximen ... Potsdam Juli 1848.

2. Dr. H. Büttner, Die konst. Monarchie in ihrer wahren Gestalt Elbing April 1848 S. 21 ff.; Dr. K. Fischer 1. Vorschlag zur Verfassung der Einzelstaaten im dt. Bundesstaate, 2. Entwurf einer Verw. Ordnung f. d. Staaten Deutschlands ... Nordhausen April u. Aug. 1848.

3. H. Hagenberg, Die Bürokratie Juni 1848; F. Motzkus, Das preuß. Beamtenwesen in seinen bisherigen Mängeln und die notwendige Reorganisation desselben ... Potsdam 1848 (besprochen Nat.-Ztg. Juli 21).



deren Tagungen und in den Blättern, überall wurde die Auseinandersetzung über die Entwürfe geführt. Sonderdrucke und vergleichende Zusammenstellungen wurden ausgegeben. Die eigene Stellungnahme der einzelnen Blätter hatte nicht die Bedeutung, die man erwarten mochte: trotz wiederholten Ankündigungen kamen nur wenige Blätter zu ausführlicher systematischer Darlegung ihres Standpunktes; an die Stelle traten zahlreiche Einsendungen.

Der Ausgangspunkt war auf allen Seiten und ohne Ausnahme immer wieder die besondere Würdigung der Gemeindeordnung: als „Grundpfeiler“ des sozialen und politischen Lebens, als „erstes Lebenselement der konstitutionellen Monarchie“, auch als „Erlösung“, wie es in der Reform<sup>4</sup> hieß. Uebereinstimmend bemühte man sich auch den „deutschen Charakter“ der Selbstverwaltung hervorzuheben und seine Entscheidungen als „deutsch“ zu begründen.

Einig war man sich auch darüber, was Selbstverwaltung bedeuten solle, „die eigentümlichen Angelegenheiten durch eigene Vertretungen und Verwaltungen selbständig zu besorgen“.<sup>5</sup> Strittig waren die Kernfragen, wer zum Träger der Selbstverwaltung gemacht werden solle und in welchen Formen die Selbstverwaltung auszuüben sei.

Hier brachen nun, so ließ sich allgemein beobachten, viel stärker als vor den fernliegenden großen konstitutionellen Streitgegenständen die Wirklichkeiten durch und erzeugten eine Rebellion gegen die Aufpfropfung von „Prinzipien“. Die soziale Wirklichkeit machte in der verschiedensten Richtung ihr Recht geltend. Eine lebhaftere Gegenbewegung gegen das allgemeine Wahlrecht in der Gemeinde entstand, angeführt etwa von dem Aufruf des konstitutionellen Klubs in Bischofsburg gegen das Eindringen der „besitz- und kulturlosen Bevölkerungsmassen“. Er wurde in der Königsberger Hartungschen Zeitung nachdrücklich unterstützt<sup>6</sup> und weitergeleitet durch die leidenschaftliche Äußerung W. Beers gegen die Majorität der „besitzlosen

---

4. Reform Aug. 30.

5. Köln. Ztg. Aug. 10.

6. Königsberger Hartungztg. Juli 31, Aug. 1., Aug. 8.

Klasse“, die durch zahlreiche Zeitungen ging.<sup>7</sup> Man beschwor die Gefahr der „permanenten sozialen Revolution“, die hier heraufdämmere. Man arbeitete heraus, wie wichtig die Gemeindeordnung gerade für die „Stellung der verschiedenen besitzenden Klassen zueinander und ihrer aller zu den Besitzlosen“ sei.<sup>8</sup> „Man muß . . . etwas haben, um in der Gesellschaft wirklich und der Tat nach etwas zu gelten.“<sup>8</sup>

Gemeinsam gingen dann die Bemühungen vielfach in der Betonung der sozialen Natur des Gemeindelebens über die Verneinung hinaus positiv weiter, indem man in irgend einer Form auf die sozialen Bindungen, „die wesentlichen Interessen“, die „natürlichen Merkmale“, die „wirklichen Zustände“, die „Berufs- und Lebenskreise des Volkes“ zurückzugreifen suchte. Da keine dieser Bindungen mehr unangefochten bestand, gab es einen weiten Spielraum von simplen reaktionären Versuchen und solchen, die lediglich die Zurückdämmung der „Besitzlosen“ bezweckten, bis zu Bemühungen, die keineswegs als reaktionär gelten konnten. Man versuchte es mit den alten Einteilungen in bewegliches und unbewegliches Vermögen oder mit „Grundbesitz, Gewerbe, geistige Arbeit“, für das Land mit der Unterscheidung der einzelnen örtlichen Eigentumsklassen, mit der Aufteilung in „Selbständige und Unselbständige“, wobei die Unselbständigen dann zu kollektiven Wahlkörpern zusammengefaßt werden sollten. Man landete bei der Betonung des neutralsten Zusammenhanges, der reinen Nachbarschaft<sup>9</sup> oder glaubte des Rätsels Lösung gefunden zu haben, indem man, wie die Neue Berliner Zeitung in mehreren langen Aufsätzen, dem französischen „Territorialitätsprinzip“ die deutsche „Personalität“ gegenüberstellte und ein Gemeindebürgerrecht als Grundlage der staatlichen Berechtigung und sozialen Fürsorge forderte, das durch Geburt, Einkauf oder Schenkung erworben, an der Heimatgemeinde haftete.<sup>10</sup>

---

7. Voss. Ztg. Aug. 24, Spenerztg. Aug. 24, Königsberger Hartungztg. Aug. 29.

8. s. die unten S. 174 erwähnte Flugschrift des Bülow-Cummerowschen Vereins.

9. s. in der Köln. Ztg. Nov. 2, Okt. 29.

10. Neue Berliner Ztg. Juli 12, Aug. 9., Okt. 7.

Bemerkenswert waren die zahllosen meist unklaren, aber im Ziele echten Bemühungen, von diesen Grundlagen aus das Gemeindeleben und die Formen der gemeindlichen Selbstverwaltung mit dem gerade in Blüte gekommenen Assoziationswesen jeder Art zu verknüpfen und auf diesem Wege auch des proletarischen Problems Herr zu werden. Die Erörterungen der ersten Monate wurden fortgeführt.<sup>11</sup> Groß angelegte Ausführungen der „Grenzboten“ suchten die aufsteigende „Sehnsucht nach neuer Bildung“ in diesem Sinne zu beantworten. Sie wünschten, der sozialen Natur der Gemeinde eingedenk, über „freie Genossenschaften“ der Guts- und Fabrikarbeiter, der Handwerksgesellen eine positive Beziehung der Unselbständigen zur Gemeinde herzustellen.<sup>12</sup> Anderwärts wurde die Gemeindeordnung mit dem „freien Assoziationsrecht“, der „geistigen Bildung“, der „Garantie der Arbeit“, der „materiellen Wohlfahrt“ zu einer undurchdringlichen Mischung vereint.<sup>13</sup>

Der „Zensus“ des Regierungsentwurfs fand nirgends Gnade: man nannte ihn willkürlich, stellte sein Versagen bei zahlreichen gegebenen örtlichen Verhältnissen fest und nahm eine Zweiteilung in berechnete und unberechtigte Schichten mit Unbehagen auf.<sup>14</sup>

Es zeigte sich auch hier: für den Regierungsentwurf mochte eigentlich niemand recht eintreten.<sup>15</sup> Die Konservativen und reaktionären Kreise, stark in der Kritik, erhoben „nachdrücklichsten Protest“. Eine kleine Flugschrift aus diesem Bereich beleuchtete „die Gefahren des Entwurfs der Gemeindeordnung für Freiheit und Eigentum“ „aus dem Standpunkt der altmärkischen Landgemeinde“ und forderte unter Darlegung der Eigentumsschichtung in den einzelnen Gemeinden statt der „Zwangsherrschaft der Nichtbesitzenden die klassenweise Vertretung unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit“, die

---

11. s. oben S. 41.

12. Grenzboten 1848 Bd. IV S. 57—72, 87—96.

13. Vortrag Hahn: Ueber die Gemeindeordnung Zeitungshalle Okt. 8.

14. s. z. B. Köln. Ztg. Okt. 29, Nov. 2.

15. Am nächsten standen dem Regierungsentwurf noch die z. T. immerhin sehr kritischen Bemerkungen Spenerztg. Aug. 23; positive Stellungnahmen auch Neue Berliner Ztg. Sept. 17, Königsberger Hartungztg. Sept. 11, Sept. 13.

allein die Grundlage für die wahre Selbstregierung bilden könne.<sup>16</sup> Zusammengefaßt erschienen diese Ablehnungsgründe in der ausführlichen Flugschrift, die der Bülow-Cummerowsche grundbesitzerliche „Verein zum Schutze des Eigentums und zur Förderung des Wohlstands aller Volksklassen“ durch seinen „permanenten Ausschuß“ ausarbeiten ließ.<sup>17</sup> Sie verurteilte das Wahlrecht und verband damit den Einspruch gegen die „Einerleiheit“ der Vorschriften, die für die Hauptstadt und einen litauischen Abbau dieselbe Ordnung aufstellten, und spielte dagegen in der gewohnten Weise die „unendliche Mannigfaltigkeit existierender lebensvoller Verhältnisse“ aus. Hinzu kam der Widerstand gegen die gleiche Behandlung von Stadt und Land; eine allgemeine Regelung wurde überhaupt nur für gewisse Rahmenbestimmungen zugestanden, während alles Uebrige, namentlich alles, was den Gemeindehaushalt betreffe, der Regelung der einzelnen Provinzen überlassen bleiben solle.

In der Stärke dieser und ähnlicher Kritik spiegelte sich die Unmöglichkeit, die Probleme besonders an diesen Stellen mit den Lösungen des Regierungsentwurfes zu bewältigen. Aber die alten Mächte waren, wie die Vergangenheit und die weitere Entwicklung bewiesen, wohl zu einer Erhaltung des Bestehenden und zur Wahrung ihrer Vormacht, nicht aber mehr zur Gestaltung einer befriedigenden neuen Volksordnung stark genug.

Eine andere Widerstandswelle stammte ebenfalls aus den alten Provinzen, die Bewegung für die Erhaltung der Städteordnung. Sie wurde durch den Einspruch gegen die in dieser Frage besonders gegensätzliche erste Fassung des Regierungsentwurfes geweckt, richtete sich aber dann auch gegen den endgültigen Entwurf. In Berlin, in Schlesien und in pommerschen Städten, vor allem in der Provinz Preußen, zeigte sich eine warme Anhänglichkeit für die Städteordnung, das „Palladium der bürgerlichen Freiheit“. Man pries sie als „wahrhaftige Grundlage eines freien Staates, wie gerade die deutsche Eigentüm-

---

16. s. die gleichnamige Flugschrift in Acta G. St. A. Rep. 77 tit. 522 a Nr. 80 adhib. I vol. I.

17. „Der ministerielle Entwurf einer Gemeindeordnung, geprüft von dem permanenten Ausschusse des Vereins...“ Okt. 16 Berlin. Verfasser Dr. Schmidt als Referent. Beigelegt in Acta a. a. O.



lichkeit ihn fordert und möglich macht“.<sup>18</sup> Man verwahrte sich dagegen, daß sie zurücktreten solle vor belgischen und französischen Formen, die am Rhein beliebt seien,<sup>19</sup> man wünschte Beibehaltung des kollegialen Aufbaues und stellte fest, daß der Regierungsentwurf, der diese Aenderungen aus den Notwendigkeiten der neuen Gesamtordnung begründete, im Bestätigungsrecht und mit der Genehmigung finanzieller Beschlüsse durch den Bezirksausschuß Rückschritte bringe. Honorationenpolitik spielte mit hinein.

Die Bewegung mündete in besonderen Aktionen und Beratungen der Städte, die für die Städteordnung eintraten, aber in anderen Punkten unter Verdammung des Entwurfs der Linken vielfach dem Regierungsentwurf folgten. So trat in Neisse-Schlesien ein Städtetag mit 50 Deputierten zusammen, der entsprechende Beschlüsse faßte.<sup>20</sup> In Breslau berieten Stadtverordnete und Magistrat die Entwürfe, desgleichen in Stettin und beschlossen Beibehaltung der Verwaltungsformen der Städteordnung und änderten demgemäß den Regierungsentwurf.<sup>21</sup> Schroffer und grundsätzlicher wurde die Städteordnung von den Deputierten pommerscher Städte verteidigt, die in Anklam zusammentraten.<sup>22</sup> Magistrat und Stadtverordnete von Berlin beschlossen auf ein mahnendes Schreiben des Stadtverordnetenvorstehers von Hirschberg Anfang November „behufs Beratung der Grundprinzipien einer neuen Gemeindeordnung“ einen allgemeinen Städtetag nach Berlin auszuschreiben, der wegen der politischen Entwicklung wieder abgesetzt werden mußte.<sup>23</sup>

Die Aufmerksamkeit des ganzen Landes fanden Vorgesichte und Durchführung der Aktion, die aus der Stimmung der Provinz Preußen hervorging:<sup>24</sup> der Elbinger Städtetag, der von der Stadt Elbing einberufen wurde, damit die Städteord-

---

18. s. Köln. Ztg. Aug. 14 aus Elbing .

19. Spenerztg. Aug. 20. Eingesandt R.

20. s. Kreuzztg. Aug. 30.

21. Voss. Ztg. Nov. 5, Nov. 7; Reform Nov. 3.

22. Okt. 12, s. ihre Adresse an die Nationalversammlung. unter Rep. 77 tit. 311 Nr. 5 vö. XIII.

23. Zeitungshalle Okt. 29, Nov. 7, Nat. Ztg. Okt. 29.

24. s. Köln. Ztg. Aug. 14, Sept. 14; Voss. Ztg. Aug. 26; Nat. Ztg. Sept. 15.

nung „in ihren Grundzügen aufrechterhalten“ werde. Mitte September fanden die mehrtägigen, sehr gründlichen und ausführlichen Verhandlungen statt, deren Ergebnis weniger einseitig war, als manche erwartet hatten; 74 Deputierte aus 57 Städten der Provinz Preußen nahmen teil.<sup>25</sup> Wo der Regierungsentwurf im Vergleich zur Städteordnung Beschränkungen brachte, ging der Städtetag wieder auf die Städteordnung zurück, stellte auch die Verwaltungsformen der Städteordnung wieder her, den kollegialen Magistrat mit seinem Beanstandungsrecht und übertrug die Entscheidung in Konfliktsfällen einem gewählten Bezirksausschuß. In der Wahlrechtsfrage erfolgte auf der Tagung selbst ein Umschwung: der erste Beschluß, der dem Zensus des Regierungsentwurfs gefolgt war, wurde wieder umgestoßen und jeder Beitrag zu den direkten Lasten als Berechtigungsgrundlage anerkannt, nachdem die Berichte ergeben hatten, daß der Zensus sich in den verschiedenen Städten völlig gegensätzlich auswirken würde und deshalb unbrauchbar war. Vom Westen entsprach diesen Kundgebungen allein die „Denkschrift der Bürgermeister der Rheinprovinz“, die neben scharfen Angriffen auf den Entwurf der Linken und neben Sonderwünschen für die „seit 50 Jahren bewährten“ westlichen bürokratischen Formen, den Vorsitz des Bürgermeisters im Gemeinderat usw. eintrat.<sup>26</sup>

Besonders lebhaft ging es um den Entwurf der Linken zu. Die Abkehr von den „Prinzipien“, die Beachtung des Besitzes als sozialer Grundlage des Gemeindewesens, das alles führte allgemein zur schroffen Ablehnung des Entwurfs. Man empfand, hier waren die Dinge über alles Maß hinausgetrieben und erwiderte mit offenem Hohne.<sup>27</sup> Daneben stand die außerordentliche Aktivität, welche die Linke gerade ihrem Gemeindeordnungsentwurf zuwendete.

Bemerkenswert war, wie dabei durch allen wirren Utopismus und seichten Optimismus hindurch das soziale Problem

---

25. s. Denkschrift und Protokolle des Elbinger Städtetages in Acta a. a. O. Nr. 80 adhib. II vol. I 19.—22. Sept.

26. s. diese Denkschrift Sinzig Nov. 4 von ihrem gewählten Ausschuß a. a. O. adhib I. vol. 3.

27. s. Einsendung Spenerztg. Aug. 22: „Es hört allens uf.“

von der entgegengesetzten Seite, und nicht ohne innere Fäden zu manchen Stimmen von der anderen Seite, mit der Gemeindeordnung in Verbindung gebracht wurde. Ganz auf dieser Linie lag die Grundrichtung der Zeitungshalle, die von hier die Angriffe auf den Regierungsentwurf eröffnete.<sup>28</sup> Sie verband ihren extrem individualistischen Ausgangspunkt mit starken assoziativen Forderungen und verlangte eine Gemeindeordnung, in der, wie es der tiefere Sinn der Zeit erfordere, das Assoziationswesen, „insofern es sich auf die Gewerbs- und Wohlfahrtsinteressen bezieht“, das gebührende Recht erhielte. Für den Regierungsentwurf hatte sie daher nur den Vorwurf der völligen Ahnungslosigkeit vor diesen Problemen übrig; sie forderte aus ihren Beglückungsideen Wegfall aller besitzlichen Beschränkungen und allgemeinste Berechtigung. Zu dem Entwurf der Linken schwieg sie.

Die Agitation für diesen unternahmen d'Ester und die „Reform“. Sie trieben einen förmlichen Kultus mit ihm und feierten ihn als den „ersten organisierenden Gedanken der Linken“, als riesenhaften genialen Bauplan, als „neue Schöpfung von unendlichem Wert für die Zukunft“.<sup>29</sup> d'Ester legte ihm in großen Agitationsreden einen eigenartigen Sinn unter, der wiederum aus einer phantastischen Mischung von Individualismen, extremer Formaldemokratie und unreifen sozialen Ideen bestand. 1789 habe im Materiellen die „sogenannte freie Konkurrenz“, im Politischen das konstitutionelle System zur Folge gehabt; die wahre Demokratie dagegen finde im Materiellen und Konstitutionellen ihren Ausdruck im System der freien Assoziationen, die nichts als „bewegliche Formen für den freien Volkswillen“ sein dürften. Als „reine Form“ besäßen sie den größten Vorzug, für die notwendigen sozialen Reformen, die, wie die französische Entwicklung gezeigt habe, nicht willkürlich von oben zu schaffen seien, den denkbar weitesten Spielraum zu bieten und jede Individualität „frei und naturwüchsig“ zur Geltung kommen zu lassen. Ueber den Entwurf hinaus wurde dann noch die Richtung auf unmittelbare Demokratie,

---

28. Zeitungshalle Juli 27, Juli 28, Leitartikel.

29. Reform Aug. 26; s. auch Reform Sept. 12.

Sanktion aller Gesetze durch die Gemeindeversammlung und Volksveto eingeschlagen.<sup>30</sup> Berends sprach für die „Verwirklichung der Demokratie“ in ihrer „wahrhaften Form“, durch eine Gemeindeordnung, die im Gegensatz zur französischen Zentralisation das Prinzip der Selbstverwaltung konsequent durchführe und die arbeitende und besitzlose Klasse nicht ausschließe; besonders verwies er auf die kommunale Armenpflege, die in den Vorschlägen der Linken mit dem Gemeindeordnungsentwurf gekoppelt war.<sup>31</sup>

Überall, wohin der Arm der demokratischen Organisation reichte, in den Berliner Bezirksvereinen, in Schlesien, Westfalen, Sachsen, Pommern, Ostpreußen wurden unter der Leitung d'Esters in Versammlungen und demokratischen Kongressen Adressen und „Monstrepetitionen“ für die Gemeindeordnung der Linken geliefert.<sup>32</sup> Auch Waldeck setzte sich — zur Verwunderung der Kreuzzeitung, die dabei an sein früheres Eintreten für Haller erinnerte, — für sie ein.<sup>33</sup>

Mit sachlichen Maßstäben war das Projekt der Linken überhaupt nicht zu messen und nur festzustellen, daß es in allem das Gegenteil des Gewollten erreichen würde. Die Kreuzzeitung erwarb sich das Verdienst, die Unsinnigkeit im einzelnen darzutun. Ein großer Aufsatz<sup>34</sup> überschüttete das „ochlokratische Monstrum“, das in einem „unermesslichen Apparat“ „die Kontrolle des großen Haufens“ organisiere und in bisher unbekannter Weise den „Demos in aller Extension, die Massen auch der großen Städte ohne alle Sonderung und Auswahl auf die politische Bühne“ bringe, mit schneidendem Hohn und scharfer Kritik. „Unten versinkt man im Schlamm der Pöbelherrschaft, oben verkommt man in dem Wüste der Schreiberei“. Eine be-

---

30. s. die Berichte Reform Sept. 28, Nov. 1.

31. Reform Sept. 15. Siehe auch Reform Aug. 27: Julius Fröbel forderte vor dem Breslauer Arbeiterverein in ähnlichem Sinne eine Gemeindeordnung, die in noch nicht dagewesener Form die Volkssouveränität zur freiesten Entfaltung bringe.

32. Die sehr zahlreichen Berichte in der Reform von Aug. 30 bis Nov. 5; Zeitungshalle Okt. 6, Okt. 29; s. auch Voss. Ztg. Aug. 27, Sept. 1.

33. Neue Berliner Ztg. Sept. 5, Kreuzztg. Okt. 1.

34. Kreuzztg. Okt. 1, vgl. auch Kreuzztg. Sept. 3, Sept. 8, Okt. 4, Nov. 4, 11.



sondere Rolle in der Verurteilung des Entwurfes spielte die Kritik der leichtfertig optimistischen Auffassung vom Menschen und der Masse, die man allgemein als Grundlage des Entwurfes erkannte. Ein charakteristisches Zeugnis für die ganze Atmosphäre war die Zuschrift, die der Herr von Vincke auf Olbendorf der „Reform“ schickte und die den Entwurf kurzerhand „vortrefflich für Engel, unausführbar und verderblich für Menschen“ nannte.<sup>35</sup>

Von den Problemen, die die geplante Neuordnung der höheren Kommunalverbände aufwirbelte, fand die Abschaffung der Provinzen die breiteste Erörterung. Sie schloß sich im allgemeinen an die ersten Beschlüsse der Verfassungskommission über die Bezirkseinteilung und eine auf der Kreis- und Bezirksvertretung aufgebaute erste Kammer an. Das Ergebnis war auch hier, daß sich die politischen und publizistischen Kreise, die für ihre Beseitigung eintraten, als recht begrenzt erwiesen; von allen Seiten regten sich kräftige Widerstände. Die altständischen und konservativen Kreise kämpften mit Energie und Erfolg für die Erhaltung der Provinzen, die für ihre Staatsauffassung und Machtstellung von entscheidendem Gewicht war. Der Kampf für die Provinzen fand vielfältige Unterstützung. Im Westen setzte sich die Kölnische Zeitung im Zuge ihrer gesamten antibürokratischen, assoziativen Stellung für sie ein.<sup>36</sup> Die Stellung des föderalistischen Katholizismus war auch klar. Die Erörterung von der deutschen Frage aus, daß nämlich eine zentralistische Organisation Preußens die Vereinigung mit Deutschland erschwere, während sie durch eine provinzielle Gliederung und provinziellen Ausbau erleichtert werde, fand nur in wenigen Bemerkungen Ausdruck und wurde rückblickend von Gneist berührt.<sup>37</sup> Eine Sonderstellung nahm der Elbinger Städtetag ein, der für die Erhaltung der Provinzen die „soziale Frage“, wie er es nannte, ins Feld führte. Das ganze Volksleben „dränge ohnehin schon übermächtig auf Zentralisation in der Hauptstadt hin“, ihre „treibhausartige Ver-

---

35. Reform Sept. 3, abgedruckt ohne Kommentar.

36. Köln. Ztg. Aug. 10.

37. s. Gneist a. a. O. S. 42.

größerung“ habe in ihrem krankhaften Uebermaß die Verarmung der kleineren Orte und die Anhäufung des Proletariats zur Folge gehabt; es gelte daher, Provinzialhauptstädte als Mittelpunkte des Volkslebens in engerem Kreise aufrecht zu erhalten und neu zu beleben. Aber die Mehrheit entschied sich gegen die Provinzen, nachdem die Gefahren der staatlichen und provinziellen Zersplitterung dargestellt wurden, wie sie die Auseinandersetzungen mit Dänemark, die für den deutschen Ostseehandel besonders fühlbar waren, mit sich gebracht hatten.<sup>38</sup>

Durch alle einzelnen Stellungnahmen hindurch und neben ihnen her liefen die größeren grundsätzlichen Positionen, die sich bei der Auseinandersetzung mit den Selbstverwaltungsproblemen im Jahre 1848 zeigten.

Ihren Beitrag leistete immer wieder die Heranziehung der Reformzeit. Markus Niebuhr förderte ihren Einfluß durch die Neuherausgabe der Schrift des alten Vincke über „Die innere Verwaltung Groß-Britaniens“ und warnte im Vorwort vor dem Beschreiten zentralistischer französischer Wege.<sup>39</sup> Pertz brachte einen Band „Denkschriften des Ministers Freiherr vom Stein über deutsche Verfassungen“ heraus, der viel Antibürokratisches enthielt. Bei der Forderung eines eigentümlich deutschen Staatsaufbaues wurde gern auf die Reformzeit bezug genommen. Man ließ es hier durchaus dabei bewenden, sich den Einfluß dieser Tradition in der allgemeinen Richtung auf Selbstverwaltung zugute kommen zu lassen. Ein Bemühen, sich in die besonderen Anliegen des Freiherrn vom Stein zu vertiefen und etwa von hier die Linien für die künftige Selbstverwaltungsordnung zu gewinnen, trat nicht hervor. Die wirkliche Kenntnis der Reformzeit war gering. Zwischen Stein und Hardenberg wurde nicht unterschieden, man sprach nur von der „Stein-Hardenberg'schen Reformzeit“.

Die Verbindung von Verfassung und Selbstverwaltung beschränkte sich nicht auf die taktischen Beziehungen, die von der Verfassungskommission in bestimmten Artikeln festgelegt

---

38. s. die Protokolle a. a. O.

39. im Juni.

wurden und die dem Kämpfen der Nationalversammlung als Hebel dienten. Die Einbeziehung der Selbstverwaltung gehörte zur Gesamtanschauung, die das Jahr 1848 von seiner Verfassungsaufgabe besaß. Als Preußen sich anschickte, in die Reihe der Verfassungsstaaten einzutreten, war der Glaube an die Wunderkraft einer Konstitution rein als System von richtigen Prinzipien schon erschüttert. Das Schwergewicht des Interesses und der Bemühung ruhte nicht auf den konstitutionellen Formen, auf Auseinandersetzungen über ihre Richtigkeit und ihre rechte Auswahl aus den bestehenden Mustern. Man stellte die Verfassung in den Rahmen der vielen konkreten politischen und sozialen Zusammenhänge, mit denen man zu kämpfen hatte. Da bei allen diesen Aufgaben, wie sich leicht ergab, mit der Aufstellung einer „Verfassung an sich“ nicht weiter zu kommen war, legte man das Hauptgewicht auf ihre realpolitische Bedeutung und vornehmlich auf den politischen Sinn einzelner Verfassungsteile und Verfassungsgesetze, die man wegen ihrer besonderen politischen Rolle bevorzugte, und dehnte zugleich den Begriff der Verfassung aus.

Die Hervorhebung der Selbstverwaltungsaufgaben, die auf allen diesen Wegen erfolgte, war aus der Kampfklage heraus, in der sich die 1848er Bewegung befand, und wegen der geschichtlichen Rolle, die diese Probleme in Preußen spielten, besonders stark und prägte die Verfassungsideen wesentlich mit. Die demokratisch-konstitutionelle Redeweise herrschte auch bei diesen Ableitungen vor. Aber hier war zugleich der Punkt, wo sich Verfassung und Sozialordnung begegneten. Die Selbstverwaltung sollte in der liberalen Weise durch Verdrängung der Staatseingriffe und des Staatseinflusses in den kommunalen Bereichen den Staat und die Bürokratie möglichst ausschalten. Aber, mehr im Hintergrund als in den politischen Aktionen, zeigte sich bei der Erörterung der Kommunalprobleme, besonders bei den Gemeindefragen auch immer wieder das Gefühl, daß die sozialen Wirklichkeiten nicht ungeformt neben der zentralen konstitutionellen Organisation stehen bleiben könnten, sondern über den Aufbau der Selbstverwaltung neu zum Ganzen in Beziehung zu setzen seien. Der Prozeß der „sozialen Entgliederung“ meldete sich gerade von hier zu den Auseinander-

setzungen über den neuen öffentlichen Zustand. Hier lag auch die Grundlage für die Versuche, assoziative und ständische Ideen mit dem Kommunalaufbau zu verbinden. Sozialrevolutionäre und sozialkonservative Bestrebungen aus den verschiedensten Lagern berührten sich hier. Trotz des heftigen Sturmes auf die bestehenden alten Bindungen und bei allem Individualismus wurde das Bedürfnis nach irgendwelchen engeren Bindungen, zu dem die sozialen Nöte, die die wirtschaftliche Freiheit herbeigeführt hatte, das Ihre beitrugen, noch lebendig genug empfunden, um gegen eine Neuordnung zu opponieren, die an alledem beziehungslos vorbeigehen sollte. Auch in den Hinweisen auf einen eigentümlich deutschen Staatsaufbau, die vielerlei und sehr Gegensätzliches zu decken wußten, war das Empfinden lebendig, daß eine deutsche Staatsordnung stärker als es durch die Einführung einer Konstitution geschehen könnte, über die Selbstverwaltung die soziale Ordnung mit einzubegreifen habe.



## Schluß.

Die bürgerliche Bewegung, die das Jahr 1848 an die Spitze des preußischen Staates geführt hatte, und die Radikalen unterlagen den altpreußischen Mächten. Damit scheiterten auch die weitreichenden Bemühungen des Jahres, einen neuen Selbstverwaltungsaufbau mit der Neuordnung des gesamten Staatszustandes zu verbinden.

Die Kraft des Jahres reichte hin, die gesamten sozialen, geistigen und politischen Probleme, die mit der Entwicklung und der Lage der preußischen Selbstverwaltung gegeben waren, in vollem Umfang und in ihrer ganzen Tiefe zur Entscheidung zu stellen. Weder zuvor noch später sind die preußischen Selbstverwaltungsprobleme in dieser Ausdehnung aufgeworfen und in so kritischer Stunde so eng mit der Entscheidung über den Gesamtcharakter des Staatsaufbaues verknüpft worden. Ueber die Bedeutung, die der Entscheidung der Selbstverwaltungsfragen im Jahre 1848 zukam, waren sich die Angreifer wie die Verteidiger im Klaren und richteten ihre politischen Aktionen danach aus.

Die revolutionäre und übersteigernde Atmosphäre des Jahres gab den Auseinandersetzungen einen eigenen, erregenden Klang. Unter den zahlreichen ernstesten Fragen, die mit den preußischen Selbstverwaltungsproblemen aufgerollt wurden, trat der soziale Hintergrund stark hervor. Zahlreich waren die unbestimmten Wünsche und Hoffnungen, die Selbstverwaltung mit einer Ordnung des gesamten sozialen Bereiches zu verbinden. Trotz den in erster Linie wirksamen politischen und taktischen Zielsetzungen, die mit dem Kampf um die Selbstverwaltung verbunden wurden, hätte sich die Auseinandersetzung nicht so breit in der Oeffentlichkeit entfaltet, wenn nicht das allgemein verbreitete Empfinden hinzugekommen wäre, daß es sich hier um ein eigentümlich deutsches Anliegen handele, das eine besonders hohe Einschätzung verdiene.

Aber die Kraft reichte nicht, die stürmisch aufgeworfenen Selbstverwaltungsprobleme einer Lösung zuzuführen. Die vorgeschlagenen Gesetzentwürfe stachen merklich ab von dem Ge-

woge der weitgespannten Wünsche und Hoffnungen; ihr Inhalt fand in der Oeffentlichkeit keinen echten Widerhall. Der Entwurf der Linken für eine Gemeinde- Kreis- und Bezirksordnung zeigte nur, in welchen Abgrund von Widersinn und von Unmöglichkeiten die aus Staatsfeindschaft geborene, konsequent durchgeführte Entgegenstellung von Staat und Gemeinde hineinführte. Ihn durchzuführen hätte geheißen, den Weg der französischen Revolution zu beschreiten; von Selbstverwaltung wäre dann nicht mehr die Rede gewesen, da die Entgegenstellung von Staat und Selbstverwaltung sich wie in der französischen Revolution beim Versuch der Verwirklichung selbst aufgehoben hätte und in die radikale Diktatur übergeschlagen wäre. Dem sozialen Problem war durch die Einführung des schrankenlosen Wahlrechtes, wie schon die Auseinandersetzung im Jahre 1848 zeigte, ebenfalls nicht beizukommen. Die Beurteilung, die der Entwurf im Jahre 1848 fand, bewies, daß mit ihm selbst für das „tolle Jahr“ die Grenze weit überschritten war. Ebenso lief sich die Taktik der Linken tot, die sie mit der Voranstellung des Kampfes um die Selbstverwaltung verfolgte. Sie hatte die Tatsache, daß mit der Einführung einer Konstitution allein für sie wenig gewonnen war, erkannt und den Wert, den eine Umwälzung in der Selbstverwaltung für ihren Kampf um den Staat besaß, richtig eingeschätzt; aber die Macht, die ihr fehlte, konnte sie auch auf diesem Weg nicht erobern. Der verstärkte Widerstand, den sie hier weckte, schlug vielmehr gegen sie selbst zurück. Die Absage an einen doktrinären Verfassungsglauben schließlich landete bei einem nicht weniger doktrinären Glauben an Beschlüsse und Gesetze über die Selbstverwaltung.

Der Regierungsentwurf der Gemeindeordnung und die Pläne für die Kreis- Bezirks- und Provinzialordnung waren der Vorstoß des bürgerlich-liberalen Westens, der dadurch seinen revolutionären Zug erhielt, daß er die bürgerlich-liberalen Maßstäbe auf Stadt und Land, Kreis und Provinz der ganzen Monarchie, damit auch auf den preußischen Osten ausdehnen wollte. Der Versuch, in diesem entscheidenden Bereich das gesamte preußische Staats- und Sozialgefüge umzuformen, scheiterte vor den noch immer starken Wirklichkeiten Altpreußens. Die Maßstäbe und Formen des Entwurfes versagten

gegenüber der agrarischen und sozialen Struktur des Ostens, gegenüber dem Herrschaftsbereich des Rittergutsbesitzes und dem Nebeneinander von Gutsbezirken und Zwerggemeinden, wie sie auch für die bäuerlichen Ordnungen unbrauchbar waren. Der Vorstoß erlag dem Widerstand der hier an der Wurzel bedrohten altpreußischen und altständischen Mächte.

Die Niederlage entschied auch über die Zukunft. Als die bürgerlich-liberalen Tendenzen, die dem Regierungsentwurf und den Plänen des Jahres 1848 zu Grunde lagen, in der Gemeinde-Kreis- und Provinzialordnung vom März 1850 — mit der sozialen Sicherung des Dreiklassenwahlrechtes — einen scheinbaren Sieg errangen, erfolgte bald durch die Wiederaufhebung des Gesetzes und durch die Wiederbelebung der früheren Kreis- und Provinzialstände und der Patrimonialpolizei die Wiederherstellung des alten Zustandes.

Diese Lage blieb das Kennzeichen der inneren Struktur Preußens bis in die 70er Jahre. Neben der konstitutionellen Verfassung, die Königtum, Heer und Beamtentum als die tragenden Staatskräfte unangetastet bestehen ließ, stand ein unausgeglichener und ungeordneter Selbstverwaltungsaufbau, der in Kreis und Provinz und auf dem Lande die Herrschaft des großen Grundbesitzes und der altständischen Kräfte aufrecht erhielt. In den 70er Jahren wurden durch die Gneist'schen Reformen nach heftigem Kampfe, der eine Veränderung in der Zusammensetzung des Herrenhauses notwendig machte, aber unter dem Vorzeichen gesicherter allgemeiner Machtverhältnisse viele bürgerliche Züge, die im Jahre 1848 erstrebt worden waren, im preußischen Selbstverwaltungsgefüge verwirklicht, und in Teilordnungen die bürgerliche Selbstverwaltung gesichert. In den Rittergutsbezirken wurde durch die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom Jahre 1891 der Rest des Patrimonialwesens bewahrt. Durch Ausdehnung einer bürgerlichen Selbstverwaltung etwa die Stellung des Beamtentums entscheidend einzudämmen, wie man so oft erstrebt hatte, hatte sich mit der steigenden Entwicklung des modernen Staates und der Erweiterung seiner Aufgaben längst als Unmöglichkeit erwiesen.

Die Entwicklung der preußischen Selbstverwaltung bewies, daß das 19. Jahrhundert nicht die Kräfte in sich barg, die

Selbstverwaltung zum tragenden Pfeiler einer echten Volksordnung zu machen, so wie es Stein gewollt und nach ihm viele vergeblich ersehnt haben. Weder die liberalen noch die beharrenden Mächte waren dazu imstande, eine solche Volksordnung zu schaffen, ohne deren Bindungen eine gesunde Selbstverwaltung nicht möglich ist. Die Formen und Mittel des 19. Jahrhunderts, die Wahlen und die beschränkte oder ausgedehnte Wahlberechtigung, enthielten keine bindende Kraft, die die Grundlage einer wirklichen Ordnung hätte sein können, sie konnten gerade auch auf dem Gebiete der Selbstverwaltung, wie sich schon im Jahre 1848 zeigte, keines der ernststen volkspolitischen Probleme lösen, die man mit ihnen zu lösen hoffte. Die Entgegenstellung von Staat und Selbstverwaltung, in der das 19. Jahrhundert verharrte, führte bereits im Jahre 1848, als kaum der Boden des konstitutionellen Staates betreten war, zu dem unfruchtbaren Gegeneinander der Positionen und Argumente, das sich im Parteienstaate breit entfaltete. Die zahlreichen Versuche im 19. Jahrhundert, über die Selbstverwaltung zu einer deutschen Gesamtordnung zu kommen, an der die Konstitutionen vorbeigingen, waren zum Scheitern verurteilt. Die echten Bindungen verfielen immer mehr. An ihre Stelle schoben sich als offiziell nicht genannte, aber einzige legitime politische Form des 19. Jahrhunderts die Parteien. Als sie im Parteienstaat die Alleinherrschaft gewannen und nun auch in der Selbstverwaltung zur vollen Wirksamkeit kamen, siegte die Auflösung, und gerade auch die Grundlagen jeder Selbstverwaltung wurden zerstört.

Der Nationalsozialismus hat durch die Beseitigung der Parteien, durch die Aufhebung der Entgegenstellung von Staat und Volk und die Begründung einer einheitlichen Volksgemeinschaft die echte politische Volksordnung geschaffen. Er ist auch hier den deutschen Weg gegangen: er hat die Selbstverwaltung als eigentümlich deutsches Anliegen, das an die Formen und Mittel des 19. Jahrhunderts nicht gebunden ist, vielmehr durch sie schließlich zerstört wurde, anerkannt und die Selbstverwaltung, der so viele vergebliche Bemühungen gegolten hatten, zu einem starken Gliede der neuen deutschen Volksordnung gemacht.



## Quellen- und Literaturverzeichnis.

### Akten

Geheimes Staatsarchiv (G. St. A.)

Akten des Ministeriums des Innern (Rep. 77)  
des Staatsministeriums (Rep. 90)  
des Finanzministeriums (Rep. 151 i und Rep. 151  
neu Abtlg. I Registr. I A.)

Nachlässe (Rep. 92):

Nachlaß Hansemann (Dep. Hansemann)  
Nachlaß Otto v. Manteuffel (Dep. v. Manteuffel).

Archiv des ehemaligen Preußischen Landtags.

Akten des Ersten Vereinigten Landtags.  
Akten des Zweiten Vereinigten Landtags.  
Akten der Nationalversammlung 1848.  
Acta der Abteilungen  
Acta der verschiedenen Kommissionen  
Acta Gesetze  
Acta Anträge.

Städtisches Archiv Köln (A. Köln).

Sammlung Geh. Rat J. Hansens für das Jahr 1848  
Nachlässe

L. von Beckerath  
Ludolf Camphausen  
Otto Camphausen  
G. Mallinckrodt  
G. Mevissen.

Titel und Nummer der Akten sind jeweils im Text der  
Arbeit angegeben.

### Angeführte Literatur.

- H. Abeken: Ein schlichtes Leben in bewegter Zeit. 3. Aufl. Berlin 1904.  
W. Altmann: Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776. 2. Aufl. Berlin 1913.  
Fr. v. Ammon: Erinnerung an Fr. von Ammon. Als Manuskript gedruckt Köln.  
E. von Beckerath: Die preußische Klassensteuer und die Geschichte ihrer Reform bis 1851. München und Leipzig 1912.  
G. von Below: Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland. Berlin 1909.  
— Zur Geschichte der konstitutionellen Partei im vormärzlichen Preußen. Universitätsprogramm Tübingen 1903.

- A. Bergengrün: David Hanseemann. Berlin 1901.
- C. J. Bergius: Preußen in staatsrechtlicher Beziehung. 2. Aufl. Münster 1843.
- W. Biermann: F. L. B. Waldeck. Paderborn 1928.
- J. C. Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht. 2. Aufl. Bd. II. München 1863.
- C. Bornhak: Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts. Bd. III Berlin 1886.
- E. Botzenhart: Die Entwicklung der preußischen Stadtverfassungen im 18. Jahrhundert, im Jahrbuch für Kommunalwissenschaft Stuttgart und Berlin 1935 I S. 129 ff.
- E. Brandenburg: König Friedrich Wilhelm IV. Briefwechsel mit Ludolf Camphausen. Berlin 1906.
- K. H. Brüggemann: Preußens Beruf in der deutschen Staatsentwicklung Berlin 1843.
- E. von Bülow-Cummerow: Preußen, seine Verfassung, seine Verwaltung, sein Verhältnis zu Deutschland. Berlin 1842.
- K. Buchheim: Die Stellung der Kölnischen Zeitung im vormärzlichen rheinischen Liberalismus. Leipzig 1913.
- A. Caspary: Ludolf Camphausens Leben. Stuttgart und Berlin 1902.
- G. Croon: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874. Düsseldorf 1918.
- L. Dehio: Benedict Waldeck. Historische Zeitschrift. Bd. 136 S. 25 ff.
- G. Erler: Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung, ihre Grundlagen und Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Gesetze von 1850. Jur. Diss. Münster 1928.
- Fr. Frahm: Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der preußischen Verfassung..., Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte Bd. 41 S. 248 ff.
- König Friedrich Wilhelm IV. Reden und Trinksprüche. Leipzig 1855.
- E. Gans: Beiträge zur Revision der preußischen Gesetzgebung. Berlin 1830—32.
- Die Gegenwart. Leipzig Bd. II—IV. Leipzig 1849/50.
- E. L. von Gerlach: Zwölf Monatsrundschaueu. Berlin 1849.
- Leopold von Gerlach: Denkwürdigkeiten. Bd. I und II. Berlin 1891/92.
- R. Gneist: Berliner Zustände. Berlin 1849.
- M. Gust: J. D. H. Temme. Münster 1914.
- K. Haenchen: Revolutionsbriefe 1848. Ungedrucktes aus dem Nachlaß König Friedrich Wilhelms IV. Leipzig 1930.
- D. Hanseemann: Das preußische und deutsche Verfassungswerk 2. Aufl. Berlin 1850.
- J. Hansen: König Friedrich Wilhelm IV und das liberale Märzministerium der Rheinländer Camphausen und Hanseemann im Jahre 1848; Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst. Jg. 32 (1913) S. 133 ff.
- Gustav von Mevissen Bd. I u. II Berlin 1906.
- Rheinische Briefe und Akten zur Geschichte der politischen Bewegung, Bd. I (1830—1845), Essen 1919.
- F. Hartung: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart 4. Aufl. Leipzig 1933.

- P. Hassel: J. M. von Radowitz Bd. I Berlin 1905.
- R. Haym: Aus meinem Leben. Berlin 1902.
- G. W. F. Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Sämtliche Werke hrsg. von G. Lasson Bd. VI, 3. Aufl. Leipzig 1930.
- O. Hintze: Die Hohenzollern und ihr Werk. Berlin 1915.
- A. Hugemann: Die Entwicklung der ersten Kammer in der Preußischen Verfassung. phil. Diss. Greifswald 1912.
- A. Hüttermann: Parteipolitisches Leben in Westfalen vom Beginn der Märzbewegung i. J. 1848 bis zum Einsetzen der Reaktion i. J. 1849. phil. Diss. Münster 1910.
- E. Jordan: Die Entstehung der konservativen Partei und die preußischen Agrarverhältnisse von 1848 München und Leipzig 1914.
- F. Keil: Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche eine Landgemeindeordnung zu schaffen. Leipzig 1890.
- B. Kettner: „Anerkennung der Revolution“. phil. Diss. Greifswald 1912.
- E. Krauß: Ernst von Bülow-Cummerow, ein konservativer Landwirt und Politiker des 19. Jahrhunderts. Eberings Historische Studien, H. 313, Berlin 1937.
- D. W. Landfermann: Erinnerungen aus seinem Leben Leipzig 1890.
- M. Lenz: Geschichte der königlichen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin II. Bd. 2. Hälfte, Halle 1918.
- C. W. v. Lancizolle: Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen. Berlin 1847.  
Ueber Königtum und Landstände Berlin 1846.  
Grundzüge der Geschichte des deutschen Städtewesens Berlin und Stettin 1829.  
Beiträge zum Verständnis der preußischen landständischen Verfassung. Berlin 1847.
- [H. Leo]: Signatura temporis Berlin 1848.
- H. Mähl: Die Ueberleitung Preußens in das konstitutionelle System. München u. Berlin 1909.
- H. Maier: Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie Tübingen 1914.
- E. Marcks: Bismarck Bd. I Stuttgart und Berlin 1909.
- G. Masur: F. L. Stahl Bd. I. Berlin 1930.
- E. W. Mayer: Politische Erfahrungen und Gedanken Th. von Schoens nach 1815. Historische Zeitschrift Bd. 117 S. 432 ff.
- F. Meinecke: Das Leben des Generalfeldmarschalls H. von Boyen Bd. I u. II Stuttgart 1896 ff.  
Radowitz und die deutsche Revolution. Berlin 1913.
- H. O. Meisner: Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des deutschen Bundes. Breslau 1913.
- A. Melzer: Die Wandlung des Begriffsinhalts der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im Laufe der politischen Geschichte Stuttgart und Berlin 1937.
- H. Menz: K. Rodbertus-Jagetzow als Politiker in den Jahren 1848 und 1849. phil. Diss. Greifswald 1911.
- W. Metzger: Gesellschaft, Recht und Staat in der Ethik des deutschen Idealismus Heidelberg 1917.
- C. Nauwerck: Übersicht der wichtigeren Abstimmungen der preußischen Provinziallandtage... Berlin 1845.
- A. Neumeister: Romantische Elemente im Denken der liberalen Führer des Vormärz. phil. Diss. Leipzig 1931.

- H. B. Oppenheim: F. L. B. Waldeck. Berlin 1873.
- H. Pertz: Denkschriften des Ministers Frh. vom Stein über deutsche Verfassungen. Berlin 1848.
- H. Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, Berlin 1926.
- H. Pfefferkorn: Der Kampf der Linken um den Einfluß auf die Exekutivgewalt in der konstituierenden Versammlung des Jahres 1848. phil. Diss. Berlin 1926.
- H. Preuss: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, im Handbuch der Politik Bd. I, 3. Aufl. München und Leipzig 1920, S. 266 ff.
- Staat, Recht und Freiheit. Tübingen 1926.
- J. v. Radowitz: Gespräche aus der Gegenwart über Staat und Kirche, 1. Aufl., Stuttgart 1846.
- Ausgewählte Schriften und Reden, hrsg. und eingel. von F. Meinecke, München 1921.
- L. v. Ranke: Politisches Gespräch, hrsg. von F. Meinecke. München u. Leipzig 1924.
- Reichard: Ansichten über die revidierte Städteordnung in Alex. Müllers Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten, Bd II, S. 353 ff., Mainz 1832.
- P. Reichensperger: Erlebnisse eines alten Parlamentariers Berlin 1882.
- K. Reis: Agrarfragen und Agrarbewegung in Schlesien i. J. 1848 Breslau 1910.
- G. Ritter: Der Freiherr vom Stein und die politischen Reformprogramme des Ancien Régime in Frankreich. Historische Zeitschrift Bd. 137, S. 442 ff.
- Rönne-Simon: Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates. I. Abtlg., Breslau 1843.
- G. Rolef: Die rheinische Landgemeindeverfassung seit der französischen Zeit Berlin 1912/13.
- R. Roske: Die Entwicklung der Grundrechte des deutschen Volkes... phil. Diss. Greifswald 1910.
- Rotteck-Aretin: Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Bd. I — III, Leipzig 1838—40.
- J. D. F. Rumpf: Handbuch für die preußischen Landräte Berlin 1835.
- Ressort und Organismus sämtlicher preußischer Staatsbehörden Berlin 1837.
- F. Salomon: Deutsche Parteiprogramme. Heft 1, Leipzig u. Berlin 1907.
- W. Samtleben: Die Idee einer altgermanischen Volksfreiheit im völkischen deutschen Liberalismus, Hamburg 1935.
- F. C. v. Savigny: Die Preußische Städteordnung, in Rannes Historisch-politischer Zeitschrift Bd. I Hamburg 1832. S. 389 ff.
- R. Schrader: Die Fraktionen der preußischen Nationalversammlung von 1848. phil. Diss. Leipzig 1923. Masch. Schrift.
- J. Schultze: Prinz Wilhelm von Preußen im Sommer 1848. Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte Bd. 39, S. 123 ff.
- J. Seitz: Entstehung und Entwicklung der preußischen Verfassungsurkunde i. J. 1848. phil. Diss. Greifswald 1909.
- R. Smend: Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. jur. Diss. Göttingen 1904.



- A. Stahr: Die preußische Revolution. Bd. I u. II 2. Aufl. Oldenburg 1851.  
 L. v. Stein: Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs 2. Ausgabe Leipzig 1848.  
 Handbuch der Verwaltungslehre Bd I—III 3. Aufl. Stuttgart 1888.  
 F. Steinbach: Die geschichtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland Bonn 1932.  
 F. Steinmann: Die Geschichte der Revolution in Preußen Berlin 1849.  
 W. J. Stephan: Die Entstehung der Provinzialstände... phil. Diss., Berlin 1914.  
 J. D. H. Temme: Erinnerungen, hrsg. von Stephan Born Leipzig 1883.  
 Heinrich v. Treitschke: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Bd. I—V Ausgabe des Verlages F. W. Hendel Leipzig 1927.  
 H. V. von Unruh: Skizzen aus Preußens neuester Geschichte Magdeburg 1849.  
 Erfahrungen aus den letzten drei Jahren Magdeburg 1851.  
 Erinnerungen, hrsg. von H. von Poschinger, Berlin 1895.  
 K. A. Varnhagen v. Ense: Tagebücher. Bd. IV u. V Leipzig 1862.  
 L. v. Vincke: Darstellung der inneren Verwaltung Groß-Britanniens, hrsg. von B. G. Niebuhr 1. Aufl. Berlin 1815; 2. Aufl. Berlin 1848.  
 H. Wagoner: Die Politik Friedrich Wilhelms IV. Berlin 1883.  
 Th. Wilhelm: Die englische Verfassung und der vormärzliche deutsche Liberalismus Stuttgart 1928.  
 Wippermann: Kühlwetter. Allgemeine deutsche Biographie Bd. 17 S. 322 ff.  
 von Moeller. Allgemeine deutsche Biographie Bd. 22 S. 182 ff.  
 H. Wuttke: Die schlesischen Stände Leipzig 1847.  
 A. Wolff: Berliner Revolutionschronik. Bd. I—III, Berlin 1849—54.  
 K. Zaddach: Lothar Bucher bis zum Ende seines Londoner Exils (1817—71), Berlin 1915.

- E. Bleich: Der Erste Vereinigte Landtag in Berlin 1847. Berlin 1847.  
 E. Bleich: Die Verhandlungen des zum 2. IV. 1848 zusammenberufenen Vereinigten Landtags, Berlin 1848.  
 Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Staatsverfassung Bd. I—III, Berlin 1848/49, Verlag der Decker'schen Geheimen Oberhofbuchdruckerei.  
 K. G. Rauer: Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommission Berlin 1849.

#### Flugschriften vor 1848.

- K. Heinzen: Die preußische Bureaukratie Darmstadt 1845.  
 F. v. Raumer: Ueber die preußische Städteordnung... Leipzig 1828.  
 Th. v. Schoen: Woher und Wohin Straßburg 1842.  
 K. Streckfuß: Ueber die preußische Städteordnung Berlin 1828.  
 H. C. Frh. v. Ulmenstein: Die preußische Städteordnung und die französische Communalordnung... Berlin 1829.

- G. v. Vincke-Olbendorf: Die Patrimonial- und Polizeigerichtsbarkeit... Breslau 1847.  
 G. Wehnert: Ueber die Reform der preußischen Städteordnung Potsdam 1828.  
 Der Geist der preußischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft. Potsdam 1833.  
 Die Politik des Zivilstaatsdienstes Potsdam 1836.  
 Treumund Welp (Ed. Pelz): Die Dorfgerichte Braunschweig 1843.  
 Die Patrimonialgerichtsbarkeit Leipzig 1843.  
 Die Landgemeinden Breslau 1845.

### Flugschriften des Jahres 1848.

- E. M. Arndt: Das verjüngte oder vielmehr das zu verjüngende Deutschland... Bonn 1848.  
 A. Arntz: Das Recht der Nationalversammlung. Berlin 1848.  
 Beitrag zur Beleuchtung der preußischen Verfassung vom 5. Dez. 1848. Berlin 1849.  
 J. Berends: Politisches Glaubensbekenntnis. Berlin 1848.  
 H. v. Bülow: Die Aristokratie des Talentes... Berlin 1848.  
 H. Büttner: Die konstitutionelle Monarchie in ihrer wahren Gestalt Elbing 1848.  
 A. v. Daniels: Was bedürfen wir? Berlin 1848.  
 (v. Enckevort): Sendschreiben an die Landgemeinden des Ueckermünder Kreises... Berlin 1848.  
 K. d'Ester: Der Kampf der Demokratie und des Absolutismus in der preußischen konstituierenden Versammlung Mannheim 1849.  
 F. Felsen: Schoens Denkschrift Woher und Wohin Berlin 1848.  
 K. Fischer: Vorschlag zur Verfassung der Einzelstaaten... Nordhausen 1848.  
 Entwurf einer Verwaltungsordnung für die Staaten Deutschlands Nordhausen 1848.  
 Fragen der Gegenwart, aufgestellt und beantwortet vom Vaterländischen Verein zu Sagan, Sagan 1848.  
 F. Fröbel: Monarchie oder Republik?, Mannheim 1848.  
 A. Gebel: Weltansichten... Glogau 1848.  
 H. Hagenberg: Die Bürokratie. Quedlinburg u. Leipzig 1848.  
 J. Held: Republik Leipzig 1848.  
 E. Hoffmann: Woher und Wohin Königsberg 1848.  
 H. v. Kirchmann: Bericht an die Urwähler und Wähler des Niederungers Kreises. Berlin 1848.  
 I. A. C. Köhler: Die Uebel der Gegenwart. Elberfeld u. Iserlohn 1848.  
 „Kopfarbeiter“: Tatsachen der Gegenwart. Berlin 1848.  
 W. A. Lette: Die ländliche Gemeinde- u. Polizeiverfassung... Berlin 1848.  
 F. A. Maercker: Zwei Reden, Berlin 1848.  
 A. v. Mitschke: Collande: Politisches Glaubensbekenntnis, Münsterberg 1848.  
 F. Motzkus: Das preußische Beamtenwesen in seinen bisherigen Mängeln und die notwendige Reorganisation desselben... Potsdam 1848.  
 E. v. Rönne: Rede Berlin 1848.  
 L. v. Rönne: Kritische Bemerkungen über den Entwurf des Verfassungsgesetzes, Berlin 1848.

- I. K. A. E. Sack: Die ewige Basis der Politik. Magdeburg 1848.  
A. Schneer: Was verlangt der deutsche Landmann? Breslau 1848.  
C. Schöppfer: Offenes Sendschreiben. Berlin 1848.  
Statuten des Preußenvereins für konstitutionelles Königstum. Berlin 1848.  
A. P. Thaer: Wort an preußische Wahlmänner Berlin 1848.  
F. L. B. Waldeck: Die konstitutionelle Monarchie mit einer Kammer.  
Berlin 1848.  
L. Wantrup: Sollen wir hoffen oder fürchten? Culm 1848.  
G. Wehnert: Ueber den Geist und Organismus der preußischen Provinzialverwaltung, über deren Reformplan nach konstitutionellen Staatsmaximen ... Potsdam 1848.

#### **Zeitungen des Jahres 1848.**

Neue Berliner Zeitung  
Breslauer Zeitung  
Kölnische Zeitung  
Königsberger Hartungsche Zeitung  
Kreuz-Zeitung, Berlin  
Nationalzeitung Berlin  
Die Reform Berlin  
Spenersche Zeitung Berlin  
Vossische Zeitung Berlin  
Zeitungshalle Berlin

---

Die Grenzboten, Leipzig Jg. 1848, Bd. I—IV,







